

CA1  
EO  
-1996  
572



CANADA



3 1761 11554417 3

CANADA'S ELECTORAL SYSTEM

# STRENGTHENING THE FOUNDATION



ANNEX TO THE REPORT OF THE  
CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA  
ON THE 35th GENERAL ELECTION

*Published by the Chief Electoral Officer of Canada*





CANADA'S ELECTORAL SYSTEM

# ***STRENGTHENING THE FOUNDATION***

ANNEX TO THE REPORT OF THE  
CHIEF ELECTORAL OFFICER OF CANADA  
ON THE 35th GENERAL ELECTION

*Published by the Chief Electoral Officer of Canada*

© Chief Electoral Officer of Canada, 1996

Catalogue No. SE1-5/1-1993

ISBN 0-662-62248-0

ALL RIGHTS RESERVED

PRINTED IN CANADA

---

### Canadian Cataloguing in Publication Data

Elections Canada

Strengthening the foundation: Canada's electoral system: annex to the report of the Chief electoral officer of Canada on the 35th general election

Text in English and French.

Title on added t.p. inverted: Consolider les assises.

ISBN 0-662-62248-0

Cat. no. SE1-5/1-1993

1. Elections--Canada.
2. Voting registers--Canada.
3. Election monitoring--Canada.
- I. Title.
- II. Title: Canada's electoral system.
- III. Title: Annex to the report of the Chief electoral officer of Canada on the 35th general election.
- IV. Title: Consolider les assises.

JL193.E43 1996 324.6'0971 C96-980035-5E

---

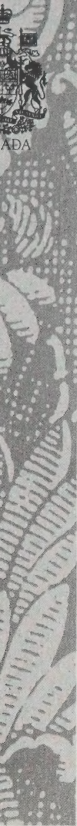
For enquiries, please contact:

Enquiries Unit  
Elections Canada  
1595 Telesat Court  
Ottawa, Ontario  
K1A 0M6

Tel.: 1-800-INFO-VOTE (1-800-463-6868)

TTY/TDD 1-800-361-8935





# CONTENTS

February 28, 1996

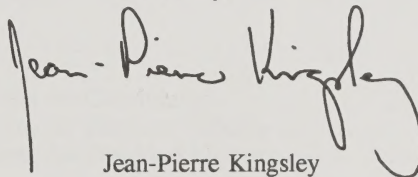
The Honourable Gilbert Parent  
Speaker of the House of Commons  
House of Commons  
OTTAWA, Ontario  
K1A 0M6

Dear Mr. Speaker:


I have the honour to submit the Annex to my last report on the 35th general election submitted on January 19, 1994.

This Annex, *Canada's Electoral System: Strengthening the Foundation*, is presented for tabling in the House of Commons, February 29, 1996, in accordance with paragraph 195(1)(d), and proposes amendments that in my opinion are desirable for better administration of the *Canada Elections Act*.

Yours truly,



Jean-Pierre Kingsley



Digitized by the Internet Archive  
in 2022 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115544173>

# CONTENTS

INTRODUCTION .....	1
<b>PART I</b>	
PROVIDING A MORE ACCESSIBLE AND EFFICIENT ELECTORAL PROCESS .....	11
<b>Chapter 1</b>	
<b>Enumeration of Electors</b> .....	13
Residence Criteria for Electors at a Temporary Residence .....	13
Election Without an Enumeration— Re-Use of Lists of Electors .....	14
<b>Chapter 2</b>	
<b>Revision and Polling Day Registration</b> .....	14
Revising Officers .....	15
Revisal Offices with Level Access .....	15
Modifications and Applications for Registration .....	16
Elector Awareness of Revisions .....	16
Elector Identification During the Revision Period .....	17
Obtaining Information During the Revision Period .....	17
Statements of Changes .....	17
Polling Day Registration .....	18
Registration of Electors at the Advance Polls .....	18
<b>Chapter 3</b>	
<b>Lists of Electors</b> .....	18
Provision of Copies .....	18
Modifications to the Final Lists of Electors .....	19
Sharing of Lists of Electors .....	19
<b>Chapter 4</b>	
<b>Voting</b> .....	19
Transfer Certificates .....	19
Transfer Certificates for Candidates .....	20
Transfer Certificates for Election Officers .....	20
Transfer Certificates for Disabled Electors .....	21
Ballot Paper .....	21
Form of the Ballot Paper .....	21
Logos of Registered Political Parties .....	21
<b>Chapter 5</b>	
<b>Polling Day</b> .....	22
Hours of Polling .....	22
Attendance at the Poll .....	24
Candidates' Representatives .....	25
Minimum Age Requirement .....	25
Number of Representatives .....	25

<b>Chapter 6</b>	<b><i>Special Voting Rules</i></b> .....	25
	Registering Canadian Forces Electors .....	26
	Assisting an Elector with a Disability .....	26
	Submission of Ballot Papers .....	26
	Casting of a Vote .....	26
	Deadline for Submission of Ballot Papers .....	27
	Rejection of Special Ballots .....	27
<b>Chapter 7</b>	<b>Results of Voting</b> .....	27
	Official Addition .....	27
	Recount .....	28
	Voiding of an Election .....	28
<b>PART II</b>	<b>ENHANCING CANDIDATE AND POLITICAL PARTY PARTICIPATION</b> .....	31
<b>Chapter 1</b>	<b>Participation of Candidates</b> .....	33
	Eligibility to Be a Candidate .....	33
	Deadline for Nomination .....	33
	Nominations in Remote Electoral Districts.....	34
	Authority to Enter Buildings During Campaign .....	34
<b>Chapter 2</b>	<b>The Official Agent</b> .....	35
	Change of a Candidate's Agent or Auditor .....	35
	Delegation of the Agent's Authority .....	35
	Campaign Account .....	35
<b>Chapter 3</b>	<b>Participation of Political Parties</b> .....	36
	Merging of Registered Political Parties.....	36
	Deletion from the Registry.....	36
	Party Status After Notification of Deletion .....	37
	Disposal of Party Assets .....	37
<b>PART III</b>	<b>ENSURING TRANSPARENCY OF FINANCIAL OPERATIONS</b> .....	39
<b>Chapter 1</b>	<b>Where Disclosure is Lacking</b> .....	41
	Political Parties' Local Associations .....	41
	Trust Funds .....	43
	Political Party Leadership Contests .....	43
	Contributions to Members of Parliament .....	44
	Transfers Between Party and Candidates .....	44
	Campaign Surplus .....	44
	Surplus Funds of Independent and Non-affiliated Candidates.....	45



<b>Chapter 2</b>	<b>Clarifying Definitions</b> .....	46
	Election Expenses .....	46
	Candidates' Personal Expenses .....	47
	The Statement of Personal Expenses .....	47
	Fund-Raising Expenses .....	48
	Market Value of Goods and Services .....	48
	Volunteer Labour .....	48
	Contributions .....	49
	Unpaid Claims and Contributions .....	49
<b>Chapter 3</b>	<b>Reports of Candidates and Political Parties</b> .....	49
	The Content of the Parties' Reports .....	59
	The Content of Candidates' Reports.....	50
	Deadline to Submit the Election Period Report .....	50
	Late Filing and Amendment of Returns .....	50
	By-election Reports.....	51
	The Verification Process and the Audit.....	51
	Indexing the Financial Limits .....	52
<b>PART IV</b>	<b>ENSURING FAIR COMPETITION IN ELECTION FINANCING</b> .....	53
<b>Chapter 1</b>	<b>Broadcasting Time</b> .....	55
<b>Chapter 2</b>	<b>Public Opinion Polls</b> .....	55
<b>Chapter 3</b>	<b>Restrictions on Spending</b> .....	57
	Increased Expense Limits If a Candidate Dies .....	57
	Nomination Expenses .....	58
<b>Chapter 4</b>	<b>Public Funding</b> .....	58
	Reconsidering the Level of Reimbursement .....	58
	Reimbursement of the Candidate's Deposit .....	59
	Withdrawal of a Candidate .....	59
	Reimbursement of Election Expenses	
	When the Writ is Withdrawn .....	60
	Issuance of Receipts for Contributions .....	60
	Reimbursement of Contributions .....	60
<b>PART V</b>	<b>MANAGING THE ELECTORAL PROCESS</b> .....	61
<b>Chapter 1</b>	<b>Election Officers</b> .....	63
	Appointment of Returning Officers .....	63
	Enumerators, Deputy Returning Officers and Poll Clerks .....	64
	Definition of Election Officer .....	65
	Legal Status of Election Workers .....	65



<b>Chapter 2</b>	<b>Powers Under the <i>Canada Elections Act</i></b>	66
	Tariff of Fees	66
	Payment of Claims	66
	Exercising the Power of a Justice of the Peace	66
<b>Chapter 3</b>	<b>Office of the Chief Electoral Officer</b>	67
	Appointment of the Assistant Chief Electoral Officer	67
	Authority of the Chief Electoral Officer to Innovate	67
	Right to Strike	67
	Budgetary Authority of the Office	68
	Reports of the Chief Electoral Officer	69
	Statutory Report Following a General Election	69
	Reports Following a By-election	70
	Statutory Report Between General Elections	70
	Financial Reports	71
	Publication of Candidates' Returns	71
<b>Chapter 4</b>	<b>Enforcement: The Commissioner of Canada Elections</b>	71
<b>REFERENCES</b>		75
<b>LIST OF RECOMMENDATIONS</b>		81
	A. Registration Process	83
	B. Lists of Electors	84
	C. Voting Process	84
	D. <i>Special Voting Rules</i>	85
	E. Results of Voting	85
	F. Participation of Candidates	86
	G. Official Agents	87
	H. Participation of Political Parties	87
	I. Where Disclosure is Lacking	88
	J. Defining Election Financing	89
	K. Reporting Procedures	91
	L. Broadcasting and Opinion Polls	92
	M. Candidates' Election Spending	92
	N. Reimbursements	92
	O. Election Officers	93
	P. Powers Under the Act	93
	Q. Office of the Chief Electoral Officer and Enforcement	93
<b>LIST OF RECOMMENDATIONS TO BE REVIEWED IN RELATION TO A REGISTER OF ELECTORS</b>		95

---

# *INTRODUCTION*

---



On January 19, 1994, the Report of the Chief Electoral Officer, entitled *Towards the 35th General Election* (Chief Electoral Officer of Canada 1994b), was submitted to Parliament in accordance with subsection 195(1) of the *Canada Elections Act*. At that time, it was noted that an annex would be prepared in accordance with paragraph 195(1)(d) of the Act and would be submitted under separate cover. This annex, therefore, is comprised of amendments that in the opinion of the Chief Electoral Officer are desirable for the better administration of the *Canada Elections Act*. The proposals presented herein are intended to assist Parliament in its work as it relates to electoral matters. This document and the proposals it contains are intended to initiate dialogue on a number of issues that are important from the perspective of the Chief Electoral Officer. This document is not intended as draft legislation and, consequently, does not contain the level of detail contained in statutory amendments.

In recent years, the Office of the Chief Electoral Officer has played an increasingly important role in electoral reform, particularly as a source of expert advice and counselling. As the officer of Parliament responsible for the administration of the *Canada Elections Act*, the Chief Electoral Officer of Canada possesses a unique perspective on electoral reform, both in terms of the need for reform and the practicality of the reform proposals.

In a statutory report submitted to the Speaker of the House of Commons in 1991, the Chief Electoral Officer confirmed his responsibility for seeking those innovations necessary for the maintenance of Canada's place at the forefront of democratic development. This commitment was made with a full appreciation of the ongoing, evolutionary nature of the electoral reform process, with consideration of the role of the Chief Electoral Officer in seeking to improve the management of electoral events.

The Office of the Chief Electoral Officer sees its role as evolving from one of strictly electoral administration to one of managing the electoral process. "Electoral administration" refers to the statutory duties of the Chief Electoral Officer. According to a recent planning document, entitled *Serving Democracy: A Strategic Plan for Elections Canada* (Chief Electoral Officer of Canada 1994a, p. 2), these duties include the following: "to conduct all federal elections and referendums in Canada and elections in the Northwest Territories; to carry out voter education and information programs; and to provide support to the federal electoral boundaries commissions." "Management of the electoral system," on the other hand, extends to the development of a strategic plan to prepare for tomorrow's demands and challenges. These include responding to the implications of rapid technological change and to the public's insistence on better service, increased accountability, and greater efficiency.

Inherent in the mission of the Office of the Chief Electoral Officer, to "serve the needs of electors and legislators alike in an innovative, cost-effective and professional manner" (Chief Electoral Officer of Canada 1994a, p. 8), are the values that guide the activities of the Office, including its commitment to

- the integrity and openness of the electoral process;
- a fair and inclusive system, accessible to the entire Canadian electorate; and
- the participation of all Canadians in the electoral process (Chief Electoral Officer of Canada 1994a).

Elections in Canada, as in many other countries, "are the democratic means of giving a select group the legitimacy to exercise authority on behalf of the citizens" (White et al. 1994, p. 117). To have a fully accessible electoral system, it is necessary to facilitate the participation of electors, candidates, political parties, and local

associations. Consideration should also be given to the electoral participation of individuals and groups other than candidates and political parties.

As each Member of the House of Commons is elected to represent one electoral district, these districts are the basis of the Canadian electoral system. In this context, local associations usually select the party candidate for each election to the House of Commons and the electoral district's delegates to a party leadership contest.

In recent years, individuals and groups other than candidates and political parties have taken on an increased importance as electoral participants. Because of the nature of the 1988 general election and the focus on the free-trade agreement, the role of independent groups was more pronounced than in past elections (see Hiebert 1991, pp. 20–29; Tanguay and Kay 1991, p. 78). This has resulted in an increased level of attention being paid to the activities of these individuals and groups in the electoral process.

Throughout history, Canadian electoral laws have continuously evolved as various legislative provisions have been reviewed and amended to reflect societal changes. In the period since the Second World War, two major developments in the evolution of the *Canada Elections Act* have occurred. The first was related to the regulation of election financing, while the second concerned the voting process. These two occurrences in combination resulted in the existing legislation, and, therefore, they lead to the current report.

In 1970, Parliament instituted the practice of political parties' registering with the Chief Electoral Officer and provided the foundation for the regulation of election finances. In 1974, provisions for the regulation of election finances were introduced with the *Election Expenses Act*. This legislation was primarily based on the

recommendations of the Committee on Election Expenses (1966), as well as those of the Special Committee on Election Expenses (1971).

The three principles underpinning the financing provisions of the *Canada Elections Act* are fairness, transparency and participation. According to Stanbury, the 1974 legislation was intended to foster a measure of equality among candidates and among registered parties, increase the public's confidence in the political process by ensuring that the sources of revenue and the amount of expenditures by parties and candidates were made public, and encourage the general public to participate more in the electoral process by contributing money and providing volunteer labour (Stanbury 1991, p. 7; see also Boyer 1983, p. 58).

The adoption of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1982 was a major factor leading to further amendments to the *Canada Elections Act*. In 1982, the right to vote became "a universal right of citizens and any exclusion of groups or individuals from the electoral process must [now] be constitutionally justified" (Eagles 1994, p. 144). The need for electoral reform as a result of the Charter was widely recognized (Chief Electoral Officer of Canada 1983, 1984, 1989, 1991; Hnatyshyn 1986; Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing 1991). Subsequently, major amendments in regard to the voting process were introduced in 1992 and 1993 by Bill C-78, *An Act to Amend Certain Acts with Respect to Persons with Disabilities* (1992), and Bill C-114, *An Act to Amend the Canada Elections Act* (1993). These amendments followed the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (1991), as well as those of the Special Committee on Electoral Reform (1992).

The amendments to the *Canada Elections Act* made in 1992 provided level access at



polling stations, mobile polling stations, templates to assist blind and visually impaired electors, and transfer certificates for disabled electors to vote at an ordinary poll. The legislation also mandated the Chief Electoral Officer to implement public education and information programs to make the electoral process better known to the public. Some of these amendments were a recognition of administrative measures introduced during the 1980s.

Amendments to the Act in 1993 enfranchised judges, persons with disabilities, and prison inmates, who are now eligible to vote if they are serving sentences of less than two years. Amendments were also made that removed the distinction between rural and urban voters with respect to enumeration, revision and voting. Polling day registration was extended to urban polling divisions. The Act was also amended to reduce the electoral period from a minimum period of 50 days to a minimum period of 47 days, automate the lists of electors, and extend the application of the *Special Voting Rules* to Canadian citizens residing outside the country for less than five consecutive years who intend to return to Canada, inmates serving sentences of less than two years, and electors in Canada who are unable to vote at the advance poll or on polling day in their electoral district.

Other modifications made in 1993 concerned the nomination of candidates: the required number of signatures was increased from 25 to 100; the deposit was increased to \$1,000 and made refundable in two parts; and the deadline for withdrawal was changed to three hours after the close of nominations. Candidates were also granted the right to enter any apartment building or multiple residence during reasonable hours for the purpose of conducting their campaign.

Bill C-114 permitted the inclusion of the parties' logos in the registry of political

parties and established provisions for the automatic deregistration of a political party if it fails to nominate candidates in at least 50 electoral districts for an election. Bill C-114 also prohibited political contributions from foreign sources and restricted the dissemination of opinion poll results from midnight the Friday before polling day until the close of all polling stations.

### Organization of the Report

The objective of this report is to provide parliamentarians with a review of the *Canada Elections Act*, highlighting those areas in which modernization is required. It is necessary to consider the modernization of this legislation for two reasons. First, the Act should reflect the technological, demographic, political and socio-economic changes occurring in Canadian society. Second, the provisions governing election financing were introduced more than 20 years ago, and certain elements of party and election financing continue to be unregulated by the Act.

This review takes the following three principles as a foundation: participation, fairness and transparency. As noted, these principles were the basis for the election financing provisions introduced during the 1970s. Similar principles were also adopted by the Inter-Parliamentary Union (IPU), which represents the parliaments of 129 countries, including Canada, when it adopted its *Declaration on Criteria for Free and Fair Elections* (IPU 1994).

This report is divided into five main parts. In Part I, a variety of issues related to providing a more accessible and efficient electoral process are considered. In particular, certain mechanisms that facilitate elector participation and several issues relating to the results of an election are discussed. Despite amendments made by Bill C-114 in 1993, the 35th general election demonstrated that modifications are required to remove certain technical barriers to the

exercise of the franchise and to make the voting process more accessible to electors. The proposals offered in this report are intended to enhance the efficiency of the process, on one hand, and promote the equal treatment of electors, on the other.

It should be recognized that the recommendations concerning the registration process may be temporary, as the whole process will have to be revisited if a register of electors is implemented. As will be discussed, a report on this issue is being prepared for the Standing Committee on Procedure and House Affairs.

In Part II, entitled "Enhancing Candidate and Political Party Participation," the nomination procedures, as well as the provisions relating to the registry of political parties, and the role and duties of the official agent are considered. The nomination and registration requirements are very important, as they result in legal recognition and, possibly, public financial support. The recommendations are intended to improve the existing structures, both to ensure efficiency and to facilitate participation in the electoral process.

In the two subsequent parts, a number of questions related to election financing are addressed. The recommendations in this area are concerned with strengthening the provisions established in 1974, rather than the creation of new structures. As noted by Stanbury, in reference to the financing provisions, "the basic design of the regulatory regime is sound" (Stanbury 1996b, p. 399).

In Part III, "Ensuring Transparency of Financial Operations," attention is paid to areas where disclosure is lacking, where it is necessary to clarify definitions, and where the reporting provisions for electoral participants could be improved. In Part IV, "Ensuring Fair Competition in Election Financing," consideration is given to the allocation of broadcasting time, the dissemination of the results of public

opinion polls during an election campaign, the election spending of candidates and political parties, and to the provisions for public funding.

These proposals are intended to promote fairness in the electoral process and, in particular, to improve the existing financial provisions by extending their applicability to certain areas of activity that are currently beyond the scope of the legislation. Additionally, these proposals are expected to improve the openness of the system by requiring enhanced accountability and disclosure.

In Part V, "Managing the Electoral Process," consideration is given to the appointment and duties of certain election officers, to specific powers under the Act, and to other issues, such as the enforcement of the statute. These recommendations are intended to facilitate the administration of elections in light of the increasingly challenging task of managing the electoral process.

The conclusion of this report is a summary list of recommendations, organized by subject areas. It is intended that this listing will provide a quick reference for those interested in one or more particular issues.

There are a number of matters that are not addressed in the current document. First, although the development of a register of electors has been identified as the primary strategic objective of the Office of the Chief Electoral Officer, this objective will not be pursued directly in this report. Instead, a separate report detailing specific proposals for the development and implementation of a register of electors is being prepared for the Standing Committee on Procedure and House Affairs. The current report contains recommendations intended to enhance the flexibility of the Chief Electoral Officer in pursuing the development of a register of electors. At the end of this report is a list of recommendations that

are necessary under the current approach to elector registration (enumeration and revision) but that would have to be reviewed in relation to a register of electors. The issues in this listing will have to be addressed under either scenario, but the impact will be different depending on the approach adopted.

Second, the issues that, from the perspective of the Chief Electoral Officer, would facilitate the better administration of the *Referendum Act* are also excluded from the current report. The Chief Electoral Officer will provide any assistance that may be required by the Standing Committee on Procedure and House Affairs as it conducts its statutory review of the *Referendum Act*.

Third, the *Electoral Boundaries Readjustment Act* is not addressed in this document, as that statute was recently reviewed by the members of the Standing Committee on Procedure and House Affairs. The Office of the Chief Electoral Officer was actively involved in that process.

Fourth, a number of provisions of the *Canada Elections Act* that are currently under the consideration of the courts are also excluded from this report. These provisions include subsections 28(2) and 31(11) to 31(14), related to the provisions by which a political party can be deregistered—*Figueroa et al. v. Canada (Attorney General)*, Ontario Court, General Division—and paragraph 51(e), regarding the right of some inmates to vote—*Sauvé v. Chief Electoral Officer and McCorrister v. Canada (Attorney General)*, Federal Court of Appeal. These provisions also include subsection 213(1), concerning the period during which candidates may not advertise—*Somerville v. Canada (Attorney General)*, Alberta Court of Appeal—subsections 259.1(1) and 259.2(2), limiting the amount of election expenditures independent individuals and groups are permitted to incur—*Somerville v. Canada (Attorney General)*,

Alberta Court of Appeal—and section 322.1, the ban on the publication of opinion polls during the last three days of the electoral period—*Thompson Newspapers v. Canada (Attorney General)*, Ontario Court of Appeal. Once final decisions are released on any of these cases, the Chief Electoral Officer may communicate his views to the Standing Committee on Procedure and House Affairs; he will also respond to any request from the Committee in this respect.

Fifth, as this report is comprised of general proposals, amendments of a technical nature, desirable because of the age of the current statute and its various revisions, are not specified here. It would be appropriate to address details of this nature at the draft-legislation stage.

Finally, this report does not contain a substantive discussion of the existing representational deficits in the House of Commons. The research of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing documented the underrepresentation of Aboriginal peoples (Gibbins 1991), women (Brodie and Chandler 1991), and members of ethnocultural groups (Pelletier 1991). To improve the representation of these groups, the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended the establishment of Aboriginal constituencies where it is justified by the Aboriginal elector population (recommendations 1.4.12–1.4.17 and 2.5.13) and the provision of monetary incentives for political parties to encourage the election of women to the House of Commons (recommendation 1.5.11). With regard to the issue of the representation of members of ethnocultural communities, the Commission expected its proposed reforms, taken in their entirety, to “eliminate many of the barriers confronting members of minority communities, and facilitate and promote their access to the democratic process” (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing 1991, vol. 1, p. 105).



As the under-representation of Aboriginal peoples, women, and members of ethnocultural groups has not yet been addressed in legislation, Parliament may wish to consider the proposals of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, as well as those forthcoming from the Royal Commission on Aboriginal Peoples.

The recommendations in this report draw on those found in the various reports and studies mentioned and are also based on the experience of managing the 35th Canadian general election of October 25, 1993, with all its attendant changes, as noted.

Taking advantage of the opportunity presented by that election, the Office of the Chief Electoral Officer conducted an evaluative research program. The research included a pre-election survey of the Canadian electorate, which was conducted by Environics Research Group Ltd., Toronto, and CROP Inc., Montréal. This survey addressed two general themes related to legislative and administrative changes: voter registration and voting procedures. A series of post-election focus groups were also carried out by these companies to evaluate the communications strategies for youth and the efforts to facilitate access for persons with disabilities.

A survey of returning officers was conducted to obtain information on the local administration of the electoral process. The Office of the Chief Electoral Officer also hosted post-event analysis sessions in Ottawa, during which a group of returning officers and assistant returning officers had an opportunity to provide more extensive feedback on their work at the local level. Furthermore, to assess the impact of Bill C-114 on matters related to elector registration, enumerators, revising agents and polling day revising officers were also surveyed.

The Office of the Chief Electoral Officer received numerous information requests from the public, as well as from candidates, Members of Parliament, and political parties. Feedback was also provided by other groups, such as Aboriginal communities, various ethnocultural communities, and Canadian electors living outside of Canada. Contacts of this kind provide a useful source of information about the need to modify different aspects of the legislation. As a result, the various comments and information requests received were considered during the preparation of this report.

Subsequent to the general election, the proposed bills and motions tabled by Members of Parliament during the 35th Parliament in relation to electoral matters have been considered during the preparation of this report. Whenever applicable, related bills and motions have been taken into account.

Finally, it is appropriate to express appreciation and thanks to Joseph Wearing (Trent University) for his significant contribution to the writing and preparation of an earlier draft of this report. Thanks are also due to the following individuals who provided insightful comments on a draft of the report: Peter Aucoin (Dalhousie University), Jerome H. Black (McGill University), Robert Boily (Université de Montréal), Patrick Boyer (The University of Toronto), R. Kenneth Carty (The University of British Columbia), John C. Courtney (University of Saskatchewan), Lynda Erickson (Simon Fraser University), Janet Hiebert (Queen's University), Jane Jenson (Université de Montréal), Richard G.C. Johnston (The University of British Columbia), Vincent Lemieux (Université Laval), Louis Massicotte (Université de Montréal), F. Leslie Seidle (Institute for Research on Public Policy), William T. Stanbury (The University of British Columbia), and A. Brian Tanguay (Wilfrid

Laurier University). Each of these individuals, through their comments and their respective contributions to the literature on elections and electoral reform, have

assisted in the development of a greatly improved final product. The final contents remain the responsibility of the Chief Electoral Officer.





---

# *PART I*

PROVIDING A MORE ACCESSIBLE  
AND EFFICIENT ELECTORAL PROCESS

---



Canadians support the provision of a broad franchise and making it easy for citizens to exercise that franchise. Although more Canadians participate in late-20th-century elections than in the past, the relatively consistent post-war voter turnout levels indicate that the facilitation of elector participation continues to be a desirable goal. It is therefore important to provide appropriate measures to ensure that each elector is registered and that each elector can exercise his or her right to vote. It is also important to ensure that the election results are calculated promptly and fairly, that fair and accessible recount provisions exist, and that modern and efficient procedures for the voiding of an election are provided.

## Chapter 1 Enumeration of Electors

Since the mid-19th century Canada has had a system of registering electors that makes elections more orderly by drawing up lists of those who have the right to vote. The present system of door-to-door enumeration at the beginning of the electoral period, followed by a revision period and polling day registration, is costly, time-consuming and cumbersome. Continuing innovations in information technology make the alternative of a register of electors increasingly attractive. Accordingly, the Chief Electoral Officer is actively examining various means of implementing a register of electors. One alternative that is being considered by the Office of the Chief Electoral Officer is the establishment of a register of electors prior to the next general election. However, as certain problems were identified by election officials during the last general election in relation to the present registration procedures, the recommendations found in this chapter, as well as those in chapters 2 and 3, are intended both to eliminate redundancies in the current process and to facilitate the

implementation of a register of electors. A list of recommendations that would have to be reviewed in the event that a register were implemented is provided at the end of this report.

### Residence Criteria for Electors at a Temporary Residence

One of the difficulties with the registration provisions relates to subsection 53(1), which entitles every qualified elector to have his or her name included in the list of electors for the polling division in which the person is ordinarily resident on the enumeration date. However, a person who resides in a temporary facility, such as a hostel, lodging, refuge or similar establishment, must have resided at that location for at least 10 days prior to the enumeration date (section 59).

This last requirement makes it impossible for certain electors to exercise their franchise for two reasons. First, an elector who is homeless and who sleeps at a hostel or refuge is unable, in many cases, to sleep in the same location for 10 consecutive days. As a result, this elector is not eligible for enumeration. Second, an elector who moves to a sanatorium or chronic care facility fewer than 10 days prior to the enumeration cannot be registered at that facility, even if the move is permanent.

Bearing in mind that the spirit of the *Canada Elections Act* is to enable Canadian citizens to exercise their right to vote, as guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, the requirement of 10 days residence can disfranchise some electors. Thus, it becomes necessary to remedy this situation.

1. It is recommended that the requirement of 10 days continuous residence in a temporary facility, such as a sanatorium, shelter or similar institution, be repealed.

### **Election Without an Enumeration— Re-Use of Lists of Electors**

With the coming into force of Bill C-114, the Chief Electoral Officer is permitted to re-use the lists of electors compiled for a previous election or referendum if the polling day at the subsequent election is within one year of polling day at the preceding event (subsection 63(3)). This was applied for the first time at the 35th general election, when the Chief Electoral Officer re-used the official lists of electors from the 1992 referendum as preliminary lists in all provinces and territories except Quebec (as the 1992 referendum in Quebec was conducted under provincial law). Because the Chief Electoral Officer is required to be election ready at all times and the timing of an electoral event is not pre-determined, the ability to re-use lists beyond the one-year limit would provide more flexibility.

Moreover, subsection 63(3) currently refers to the re-use of the official lists of electors that are prepared on the third day before polling day and that, therefore, do not include the names of electors who register on polling day. Two changes would make this provision more effective. First, the reference to the official lists of electors should be replaced with a reference to the final lists of electors prepared after polling day. Second, the Chief Electoral Officer should be permitted to determine, through an analysis of data on residential mobility, whether it is more effective to re-use the final lists from a previous event or to proceed with a full enumeration, regardless of the length of time since the previous election.

2. It is recommended that subsection 63(3) be amended to refer to the final lists of electors and that the final lists of electors be defined as the list of electors that is prepared pursuant to section 71.32 and that contains the names of electors whose names are on the revised list, the

names of electors who registered on polling day, and the names of electors who registered in accordance with the *Special Voting Rules*.

3. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to determine, through an analysis of data on residential mobility, whether it would be more effective to re-use the final lists from the most recent electoral event in a particular electoral district or proceed with a full enumeration, regardless of the length of time since the previous election.

## **Chapter 2 Revision and Polling Day Registration**

Revision is the process by which additions, corrections and deletions are made to the preliminary lists of electors (sections 71.14 through 71.3). After an enumeration, the revision period begins on the 28th day before polling day and ends on the 5th day before polling day at 6:00 p.m. Formal sittings for revision are also held on three specific days, at which time any dispute over the eligibility of an elector to be on the lists may be decided. The returning officer appoints a revising officer for each revisal district within the electoral district to preside over the sittings for revision. However, the returning officer and the assistant returning officer both possess all the powers of a revising officer within the electoral district. The returning officer also appoints revising agents, who may act anywhere in the electoral district for which they are appointed. Revising officers are also appointed in urban polling divisions to receive applications for registration on polling day.

The revising agents assist in the revision of the preliminary lists of electors. They may visit the residence of an elector if the returning officer or the revising officer is informed or believes that an elector at that



residence was not enumerated. Revising agents may also conduct a second enumeration, when so directed by the returning officer. Both revising agents and revising officers may add or correct the name of an elector, on application of the elector. All applications for addition or correction received by revising agents must be presented to the returning officer for approval. Revising officers may delete the name of an elector. If revising agents receive a personal application for deletion, they must present it to the returning officer, who may deal with it or forward it to the revising officer. Finally, revising officers may deal with any objection made by electors.

In this chapter, consideration will be given to the human resources involved in the revision process, the accessibility of the system, and related procedures.

### Revising Officers

Recent experience indicates that the position of revising officer has become redundant, with the exception of the revising officer appointed to act on polling day. Revising officers process requests for changes to the preliminary lists, including additions, corrections, deletions and objections. The returning officer and assistant returning officer, however, have all the powers of a revising officer within the electoral district (subsection 71.16(4)) and therefore are authorized to deal with requests for registration, deletion or correction. There is a consensus among returning officers, shared by the Office of the Chief Electoral Officer, that the position of revising officer has become redundant. An examination of the costs associated with the position and the work accomplished by revising officers during the 1993 general election suggests that the position could be abolished in the name of efficiency. During the last election, a total of some 20 objections were filed with the more than 3 000 revising officers across Canada, whom returning officers were

obliged under the Act to appoint, at a cost of approximately \$1.3 million.

4. It is recommended that the position of revising officer be abolished and that the responsibilities related to the sittings for revision, at which the objections of electors are heard, be transferred to the returning officer and (or) the assistant returning officer.
5. It is recommended that the position of revising officer on polling day be maintained and that this position be renamed "registration officer," to reflect the nature of the work and avoid future confusion.

### Revisal Offices with Level Access

The Act provides for the establishment of one or more revisal offices within each revisal district. Under the current provisions of the Act, the revisal offices are utilized both by the revising officers and the revising agents; should the position of revising officer be abolished, the offices would still be required. At present, however, the Act does not require that level access be provided at those offices (subsection 71.17(2)). With the coming into force of Bill C-78, *An Act to Amend Certain Acts with Respect to Persons with Disabilities* (1992), the *Canada Elections Act* was amended to provide level access at all advance polls, ordinary polling stations, and the offices of the returning officers. Since 1988 the Chief Electoral Officer's policy on accessibility has required that all revisal offices also be established on premises with level access. The current practice should be legally recognized.

6. It is recommended that level access must be provided at the revisal offices (with exceptions authorized by the Chief Electoral Officer, as is currently the case for ordinary polling stations).

## Modifications and Applications for Registration

Revising agents are allowed to act anywhere in the electoral district for which they were appointed. An elector who has just moved into a new electoral district and applies to be registered is not currently required to provide his or her previous address to have it deleted from the list in the former electoral district. This can lead to difficulties, particularly during an election being conducted without an enumeration (pursuant to subsection 63(3)), when more revisions are necessary, as this results in many names being duplicated.

For example, during the 1993 general election, the lists of electors from the 1992 referendum were used as preliminary lists in all provinces and territories except Quebec, where a door-to-door enumeration was conducted. As a result, the revision process in all provinces and territories other than Quebec had to be adapted where significant population mobility had occurred.

The provisions of the Act created difficulties because the name of an elector who was known to have moved during the period between the 1992 referendum and the 1993 general election could not be removed from the list unless the elector personally requested the deletion (subsection 71.26(2)). There is no mechanism in the present legislation to allow a returning officer to request the removal of the name of an elector from the list of electors in another electoral district. As a result, the election officers responsible for the revision do not have the authority to accept a deletion from an elector who previously resided in another electoral district. They may only accept revisions from electors who reside in their own electoral district. Consequently, the total number of names on the 1993 final list of electors was higher than it should have been, resulting in an artificially deflated elector participation rate for that event.

7. It is recommended that an elector who is applying to be added to a list, be required to include his or her previous address in the application form.
8. It is recommended that by filling out the application form, including the previous address, an elector is consenting to the deletion of his or her name from the list for the polling division where the former address is found.

## Elector Awareness of Revisions

According to section 71.23 of the Act, each returning officer is responsible for giving public notice of the revision by publishing it in at least one newspaper of general circulation in the electoral district or by such other methods as the returning officer may consider advisable. This discretion could result in non-uniform publicity across Canada.

Consequently, the Chief Electoral Officer directs the returning officers to prepare a notice of the dates, times and locations for the revision and to distribute this list to the candidates in the electoral district. In addition, the Chief Electoral Officer advertises the dates for the revision on a national level and informs electors to contact the returning officer for further information. These practices ensure a relatively equitable and cost-effective dissemination of the information. Formal recognition of the current practice will ensure that the directives of the Chief Electoral Officer are followed.

9. It is recommended that the notification and publicity relating to the revision of the lists of electors be conducted in a manner prescribed by the Chief Electoral Officer.

## **Elector Identification During the Revision Period**

Since the adoption of Bill C-114 in 1993 there have been complaints by electors about the inconsistencies in the legislation concerning when an individual must present identification in order to be registered as an elector and when this is unnecessary. During an enumeration, for example, an individual need not present identification in order to be included on the list of electors. When registering with the Mail-in Registration Card, identification is also not required. During the revision process, however, electors are required to identify themselves and to provide identification for electors who are not present (section 71.26). These requirements should be consistent throughout the registration process.

10. It is recommended that
  - (a) identification be required when an application is being made during the revision process by one elector on behalf of another elector who does not share a residence with the elector making the request. In this case, proper identification of the elector on whose behalf the request is being made would be required;
  - (b) when an election officer visits a residence during the revision process, any elector who resides there may request the registration of all other electors living there without identification being required, as is the case during an enumeration; and
  - (c) when an elector visits a returning officer's office or a revisal office, an elector who has shown identification may request his or her own registration, as well as that of any elector sharing the same residence, without the identification of the other elector being required.

## **Obtaining Information During the Revision Period**

Currently, revising agents have to rely exclusively on personal contact with electors to obtain necessary information and identification (section 71.24). This can be difficult or impossible in large rural electoral districts because of the distances involved. In such circumstances, information about electors could be more efficiently obtained by other methods, such as the facsimile or electronic mail. (More flexibility is already provided for enumerators under subsection 67(1).)

11. It is recommended that the revising agents be allowed to obtain information and identification from an elector who is requesting his or her own registration, as well as registration of those electors who reside at the same address, by means other than personal contact (including data transmission technologies, such as the facsimile and electronic mail).

## **Statements of Changes**

The Act requires that each returning officer prepare and send to each candidate a statement of changes made to the list of electors during the revision period on the 11th and 4th days before polling day, under subsections 71.3(1) and 71.3(2). These statements must indicate the name, address and gender of each elector added to or deleted from the list and all corrections made to the list of electors. This practice, which is labour intensive and costly, constitutes another redundancy found in the current legislation.

According to returning officers, candidates no longer use the statements of changes because they are now taking advantage of the automated electoral lists, which are provided to them on two occasions before polling day, as specified by the Act. These automated lists not only include all the



information from the preliminary lists but also indicate all changes and the nature of the changes (addition, correction, deletion) up to that point.

12. It is recommended that section 71.3, which requires the returning officer to produce and distribute the statements of changes, be repealed.

### **Polling Day Registration**

Since 1993 polling day registration has been available in both urban (section 147.1) and rural areas (section 147). In rural areas, subsections 147(3) and (4) specify that the deputy returning officer is responsible for filling out the polling day registration certificates and recording the names of the electors. This requirement is now simply impractical. The poll clerk is in a better position to complete this work, as it is more compatible with the poll clerk's general responsibilities for keeping records related to the voting (section 125). Returning officers have pointed out that in practice the poll clerks are completing these tasks, and, consequently, a number of returning officers have recommended that this practice be recognized in law.

13. It is recommended that provision be made for either the deputy returning officer or the poll clerk to fill out the polling day registration certificates and record the names of the electors registered on polling day in rural areas.

### **Registration of Electors at the Advance Polls**

Under the existing provisions, only an elector whose name appears on the list of electors prepared prior to the advance poll may vote at the advance poll (section 283). However, an elector may visit the office of the returning officer and vote by special ballot, regardless of whether that person was registered previously. The absence of

polling day registration at the advance polls is inconsistent with the provision of registration on polling day during an election. Thus, it would be preferable to provide electors the opportunity to register at the advance polls. This would be best achieved by adopting the model currently used for polling day registration in rural areas, where the process is handled by the deputy returning officer or the poll clerk, rather than requiring another registration officer to attend the advance polls.

14. It is recommended that provision be made for the acceptance of requests for registration at the advance polls and that this process be administered by the deputy returning officer or poll clerk.

## **Chapter 3 List of Electors**

The experience of the 1993 general election demonstrated that several improvements could be made regarding the lists of electors. In this chapter, consideration is given to the distribution of the lists of electors, the modifications of the final lists of electors, and the sharing of lists of electors.

### **Provision of Copies**

The Act requires the distribution of one printed copy and one copy in machine-readable form, if available, of the preliminary lists to any candidate who requests them (subsection 71.12(2)). Returning officers are also required to provide each candidate with two copies of the revised lists, one copy in printed form and one copy in machine-readable form, if available (subsection 71.31(3)). Finally, the Act provides for each registered political party and each Member of Parliament to receive two copies of the final lists, one in printed form and one in machine-readable form, if available (subsection 71.32(2)). In each case, additional printed copies can be requested (a maximum of four copies under subsection 71.31(4); up to nine additional copies,



under subsection 71.12(2); and an undetermined number, under subsection 71.32(3)).

These procedures are designed to facilitate the verification of the accuracy of the lists by electoral participants. As political parties, candidates and Members of Parliament are more and more willing to request computer diskettes, the number of printed copies of the lists of electors produced and distributed at various times throughout the electoral period could be reduced. In light of this, and in recognition of the need to rationalize costs, the distribution of printed copies should be re-evaluated.

15. It is recommended that the additional number of printed copies of the lists of electors provided to candidates, political parties and Members of Parliament be reduced, in all cases, to up to two additional copies.

### **Modifications to the Final Lists of Electors**

With the amendments of Bill C-114, the official lists of electors from an electoral event cannot be modified, even when they are being used as preliminary lists for a subsequent event (as permitted by subsection 63(3)). The statute does not even allow the incorporation of important administrative changes, such as a postal code change or the re-naming of a city or street. It is important that such administrative changes to the final lists of electors be authorized when the lists are being re-used, as this will result in better quality preliminary lists for the subsequent event.

16. It is recommended that the Chief Electoral Officer be authorized to make administrative modifications to the data base containing the final lists of electors from an electoral event when a change in address beyond the control of the elector occurs after that event.

### **Sharing of Lists of Electors**

The current legislative provisions pertaining to the use of lists are very specific. The Act permits the Chief Electoral Officer to provide copies of lists to provincial and territorial chief electoral officers and city clerks, in addition to parties, candidates and Members of Parliament (subsection 94(4)). The Chief Electoral Officer may also require that adequate valuable consideration be provided in order that the provincial or municipal election officials may receive copies of the lists of electors (subsection 94(5)).

Since the last general election many school boards have also requested copies of the lists of electors in their area for the purpose of school board elections. In 1993, the decision to extend access to the provinces and municipalities resulted in savings for those jurisdictions. As school boards sometimes have limited financial resources and expertise, it may be advantageous to share the lists of electors with them.

17. It is recommended that the practice of sharing federal lists of electors with provinces, territories and municipalities be extended to school boards.

## **Chapter 4 Voting**

The existence of the right to vote is not enough to ensure the participation of electors in the electoral process. Adequate administrative procedures must ensure the freedom to exercise this right (Butler 1981, p. 9). While Bill C-114 included many administrative improvements, certain possibilities remain. In this chapter, consideration is given to transfer certificates and the ballot paper.

### **Transfer Certificates**

The transfer certificate is a method of enabling specified electors to exercise their right to vote at a polling station other than

the one for the polling division for which they are included on the list of electors. Three general provisions govern the availability of transfer certificates. First, the transfer certificate is available, on request, to any candidate, and in this case no time limit is specified (subsection 126(3)).

Second, an elector who by reason of any disability is unable to vote without difficulty at a polling station that is without level access is eligible for a transfer certificate. In this case, however, the elector is required to submit an application to the returning officer before 10:00 p.m. on the Friday immediately preceding polling day (subsection 126.1(1)).

Finally, a transfer certificate is available to an elector who will be working on polling day as a deputy returning officer or poll clerk in a polling division other than that in which he or she resides if that person was appointed after the last day of the advance polls (subsection 126(4)). In this case, the Act specifies only that the returning officer may issue a transfer certificate entitling these election officers to vote at another polling station.

The provisions pertaining to transfer certificates give rise to a number of practical problems, which should be corrected.

#### *Transfer Certificates for Candidates*

Subsection 126(3) of the Act entitles any candidate to receive a transfer certificate and to vote at any specified polling station instead of the polling station set out in the list of electors for which his or her name appears. During the 1993 general election, certain candidates attempted to utilize this provision, arguing to both the returning officer and the Chief Electoral Officer that they should have been eligible to obtain a transfer certificate to vote in the electoral district they were contesting even if they were not registered there as electors. This interpretation is not consistent with the other provisions of the Act. It is therefore

necessary to clarify the Act, both to eliminate any ambiguity and to avoid needless confrontation.

Additionally, section 60 of the Act allows candidates who are Members of Parliament immediately preceding the dissolution to register as electors in several locations, including the electoral districts in which they are candidates even if they do not ordinarily reside there. This privilege for Members of Parliament has no rationale. To ensure the fairness of the electoral process and to be consistent with the current provisions regarding transfer certificates for candidates, it is necessary to repeal section 60. This will also ensure that all candidates are subject to the same rules as other electors regarding where they can register, namely in the electoral district of their ordinary residence.

18. It is recommended that section 60, which permits candidates who were Members at the dissolution of Parliament immediately preceding the election to register in electoral districts other than those in which they reside, be repealed.
19. It is recommended that transfer certificates continue to be available for candidates who wish to vote in a polling division other than the one in which they reside.

#### *Transfer Certificates for Election Officers*

According to subsection 126(4), the returning officer may issue a transfer certificate to a deputy returning officer or a poll clerk who has been appointed after the last day of the advance polls. The current legislative provisions limit the issuing of transfer certificates to these two election officers, thus excluding central poll supervisors, revising officers responsible for registering urban electors on polling day, persons responsible for maintaining order, information officers, and individuals

acting as interpreters on polling day.

In addition, subsection 126(4) gives the returning officer discretion to issue transfer certificates to election officers. The returning officer could use this discretion to refuse to issue a transfer certificate to an elector who was appointed at the last minute to act as an election officer, thereby disfranchising him or her. No elector should be prevented from voting because of being an election officer on polling day.

20. It is recommended that provision be made for a transfer certificate to be issued to any person appointed by the returning officer to work at a polling station.
21. It is recommended that returning officers be required to issue transfer certificates to anyone working on polling day who was appointed at any time after the advance polls and who will not be working at the polling station where he or she is registered.

### ***Transfer Certificates for Disabled Electors***

Subsection 126.1(1) states that an elector who by reason of any disability is unable to vote without difficulty at a polling station that is without level access may apply for a transfer certificate before 10:00 p.m. on Friday immediately preceding polling day. The experience of the 1993 general election demonstrated that it would be more practical to extend this deadline. A change of this nature would facilitate access to the electoral process.

22. It is recommended that provision be made for an elector who by reason of any disability is unable to vote without difficulty at a polling station that is without level access to apply for a transfer certificate at any time until close of polls on polling day.

### **Ballot Paper**

The ballot paper is important, as it is the medium by which each elector exercises his or her democratic rights. Past experience has indicated that the rules regarding the ballot paper could be improved.

#### ***Form of the Ballot Paper***

Subsection 102(1) states that the ballot paper must have a counterfoil and a stub, with a line of perforations between the ballot paper and the counterfoil and between the counterfoil and the stub. This ensures the secrecy of the ballot and protects the system from fraud. This subsection also states that the ballot paper should be in the form prescribed by *Schedule I, Form 3* of the Act. The current form of the ballot paper creates some difficulties. As the length of names differs considerably in some cases, printers have had to stretch the letters of names to fill the space available. This may result in a visual imbalance and a perception of preference or partiality.

23. It is recommended that *Schedule I, Form 3* be amended so that the candidate's name must be centred and that, if there is space left on either side, the space be filled with dots, as is currently the case for the political affiliation.

#### ***Logos of Registered Political Parties***

In accordance with *Schedule I, Form 3*, the ballot paper does not contain the logos of the registered political parties. However, approximately one quarter of Canada's adult population is considered to be functionally illiterate; either they cannot read, or their reading comprehension is poor. It is reasonable to assume, therefore, that numerous electors may experience difficulty learning about the electoral process through written materials, and casting their vote. One possible means of helping illiterate electors to identify which candidates are associated with which party would be to include the logos of the



registered political parties on the ballot paper. The logos should be printed in black on the left side of the ballot, preceding the names of the candidates. Colour printing of the logos is not recommended because each ballot paper is printed locally, under the supervision of the returning officer. It would thus be difficult to ensure that each registered political party's logo is coloured correctly and consistently in each electoral district.

This provision should come into force only after the next general election. As the paper for the next general election has already been ordered and cut to size, it would be costly to modify the ballot paper prior to the next election.

24. It is recommended that provision be made for the logos of the registered political parties to be printed in black on the left side of the ballot paper preceding the candidates' names, and that this provision come into force following the next general election.

## Chapter 5 Polling Day

With the passage of the *Dominion Elections Act*, in 1874, voting in Canada was confined to one day. Since 1929 polling day has been a Monday, except if the Monday is a holiday, in which case the polling day is the following day (*Canada Elections Act*, subsection 79(3)). In this chapter, consideration is given to the hours of polling, the people who may be present at polls, and to the candidates' representatives.

### Hours of Polling

The *Canada Elections Act* provides that the polls be open from 9:00 a.m. until 8:00 p.m. local time, everywhere in Canada (subsection 105(5)), with a few exceptions permitted under section 324. But because Canada spans six time zones, the results are already known in eastern and central Canada while electors are still voting in

western Canada. The Act attempts to prevent early returns from being published by radio, television broadcast, newspaper or any other means in a time zone where the polling stations are still open (subsection 328(1)). However, increasingly sophisticated and widely available technology and the interest of the electronic media in elections have made this provision more and more difficult to apply. Because of emerging technology, it is more than likely that this will be impossible during the next general election.

Even if the results are not broadcast until local polling stations close, electors in western Canada still encounter considerable frustration if they discover on joining the national networks that the outcome of the election has been decided. The problem is more one of perception than reality, since the weight of one person's vote is ultimately not affected by the time zone where it is cast. The perceptual problem, however, cannot be discounted. According to Whitehorn,

Western Canadians in general feel distant from the federal government in Ottawa and often feel less able to influence events in Canadian federal politics. The uneven polling times accentuate this long held perception and do little to promote interregional harmony (Whitehorn 1990, p. 4).

The crux of the problem arises from the fact that over half the constituencies in the country are in the eastern time zone, which is three hours ahead of Pacific time. In principle, the problem could be solved by having the polling stations open and close at the same real time throughout the country, regardless of local time. This is the approach adopted in various smaller jurisdictions where only two time zones are involved, such as Ontario and, in the United States, Indiana, Nebraska, South Dakota and Tennessee (Coulson and Pelletier 1995). At the national level in



Canada, where six time zones are involved, this approach leads to other difficulties, including polls closing too early in some time zones and too late in others. Proposals based on modified staggered hours of opening and closing were made by both the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and the Special Committee on Electoral Reform.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended that polling stations be open for 12 hours and that the local polling hours be

- 9:30 a.m. until 9:30 p.m. in Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario;
- 8:30 a.m. until 8:30 p.m. in Manitoba and Saskatchewan;
- 8:00 a.m. until 8:00 p.m. in Alberta and the Northwest Territories; and
- 7:00 a.m. until 7:00 p.m. in British Columbia and Yukon Territory.

The Special Committee on Electoral Reform (1993) recommended that polling stations be open for ten hours and that the local polling hours be

- 11:00 a.m. until 9:00 p.m. in Newfoundland, Prince Edward Island, Nova Scotia, New Brunswick, Quebec and Ontario;
- 10:30 a.m. until 8:30 p.m. in Manitoba and the part of Saskatchewan that is in the same time zone as Manitoba;
- 9:30 a.m. until 7:30 p.m. in the part of Saskatchewan that is in the same time zone as Alberta, Alberta, and the Northwest Territories; and
- 9:30 a.m. until 7:30 p.m. in British Columbia and Yukon Territory.

While attempting to minimize the impact of the time-zone effect by reducing the amount of time between the closing of polling stations in the various regions both

proposals still allow an hour and a half for counting to begin in eastern and central Canada before polling stations close in British Columbia. That is probably more than enough time for the networks to declare a winner just as British Columbians turn on their television sets.

Another option for bridging the time-zone differences is to combine modified staggered hours with special provisions for the counting of the ballots after the close of the polls, thereby minimizing the impact on the release of the results to the media. Keeping in mind that having the polls open late in the evening is a contentious issue (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing 1991, vol. 2, p. 84), the proposal of the Special Committee on Electoral Reform serves as a good starting point. Adopting these hours, entirely, would require that the counting of the ballots be delayed for one and one half hours in certain regions. It is possible, however, to adapt these hours slightly and thereby expedite the counting process. Using the assumption that the counting lasts approximately half an hour, the table on the next page summarizes the outcome of this strategy, in terms of when the results would be available.

Although the results from Newfoundland, Prince Edward Island, New Brunswick and Nova Scotia would be available prior to the close of the polls in the Pacific time zone, the results from the remaining provinces would not be available until approximately the same time as the hour for the closing of the polls in British Columbia. The result would be a considerable alleviation of the time-zone effect. The local results in Atlantic Canada would be available to the media before 11:00 p.m., and in the remainder of the country, the national results should be available by that hour.

Because of Canada's unique geography, spanning six time zones, this is not an easy issue to address. Each of the three proposals

presented has its difficulties. At the same time, if it is accepted that the concerns of electors in western Canada are legitimate, a compromise is required.

25. It is recommended that consideration be given to the adoption of the hours of polling proposed by either the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, the Special Committee on Electoral Reform, or the Chief Electoral Officer.

### Attendance at the Poll

Subsection 114(1) of the Act establishes who may be present at a polling station on voting day. Under the current provisions, only deputy returning officers, poll clerks, candidates and their agents or representatives are allowed to remain in the polling station for a period of time longer than that required for voting. This restriction is important in both protecting the secrecy of the vote and upholding the elector's sense of the integrity of the system.

However, other election officers also have a role to play at the polling station, including central poll supervisors, persons responsible for maintaining order, information officers, and polling day revising officers. In addition, the Chief Electoral Officer regularly plays host to election officials from the provinces, as well as foreign delegates who have come to familiarize themselves with the Canadian federal electoral system and who would like to visit polling stations. Unfortunately, because of the rules cited above, requests of this nature must be turned down.

26. It is recommended that all necessary election officers be allowed to be present at the polling station and that other observers and (or) the staff of the Chief Electoral Officer, with the prior approval of the Chief Electoral Officer, also be allowed to be present at polling stations.

### Proposal for modified staggered voting hours combined with special provisions for the counting of the ballots

Province or region	Hours of polling	Counting starts (local)	Results available
Newfoundland	11:00 a.m. to 9:00 p.m.	10:00 p.m.	10:30 p.m. local, 6:00 p.m. Pacific
Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island	11:00 a.m. to 9:00 p.m.	10:00 p.m.	10:30 p.m. local, 6:30 p.m. Pacific
Quebec and Ontario	11:00 a.m. to 9:00 p.m.	10:00 p.m.	10:30 p.m. local, 7:30 p.m. Pacific
Manitoba and Saskatchewan	10:00 a.m. to 8:00 p.m.	9:00 p.m.	9:30 p.m. local, 7:30 p.m. Pacific
Alberta and Northwest Territories	10:00 a.m. to 8:00 p.m.	8:00 p.m.	8:30 p.m. local, 7:30 p.m. Pacific
British Columbia and Yukon Territory	9:30 a.m. to 7:30 p.m.	7:30 p.m.	8:00 p.m. local (Pacific)

### Candidates' Representatives

Section 115 of the Act establishes the rules governing the appointment and the duties of candidates' representatives at the poll. Two issues must be addressed in this regard: the lack of a minimum age requirement and the number of representatives allowed at each polling station.

#### Minimum Age Requirement

At previous elections, candidates have been represented by persons as young as 12 years old, despite the fact that the position requires them to fully understand the rules and provisions governing elections, as they are expected to assess whether they are being complied with at the polling station.

The Act provides minimum age requirements for other positions of responsibility. Generally, election officers are required to be 18 years of age. As a result of Bill C-114, the Act now contains two exceptions. First, enumerators may act at age 16. Second, a returning officer who finds it impossible to appoint election officers who are 18 years old may, with the approval of the Chief Electoral Officer, appoint those who are 16 years of age to these positions. These two exceptions were provided because of the difficulties experienced by those responsible for recruiting election officials. Because the Act requires election officers to be a minimum of 16 years of age, it seems appropriate to apply the same benchmark to the representatives of candidates.

27. It is recommended that the representatives of candidates at the polling stations be required to be a minimum of 16 years of age.

#### Number of Representatives

According to subsection 115(2), a candidate or official agent may appoint as many agents as he or she deems necessary for a polling station, but only two agents may be present at the polling station at any

time. Allowing each candidate to be represented by two agents at any one time is likely to cause problems if the number of candidates in many electoral districts continues to grow. During the 1993 general election, certain electoral districts were contested by as many as 13 candidates. Having to accommodate large numbers of representatives at each polling station could create problems of congestion and disruption of the smooth conduct of the voting. The practice in most provinces is to permit only one representative per candidate at each polling station.

28. It is recommended that only one representative for each candidate be allowed to be present at a polling station at any time.

### Chapter 6 Special Voting Rules

The extension of the *Special Voting Rules* (Schedule II of the Act) to several new categories of electors in 1993 brought to light certain administrative difficulties in the general election of that year, the first election in which the new *Special Voting Rules* were applied. The principles governing these rules were introduced during the First World War, for use by Canadian soldiers both in Canada and overseas. The *Special Voting Rules* were extended to military spouses in 1955 and to public servants posted outside Canada as well as to their dependants in 1970. The *Special Voting Rules* were extended further in 1993, with the coming into force of Bill C-114.

Under the current provisions, the following persons may vote under the *Special Voting Rules*:

- (a) a Canadian Forces elector;
- (b) an elector in the public service of Canada or of a province who is posted outside Canada;
- (c) a Canadian citizen who is employed by an international organization of which Canada is a member and to



which Canada contributes and who is posted outside Canada;

- (d) a person who has been absent from Canada for less than five consecutive years and who intends to return to Canada as a resident;
- (e) an elector who is incarcerated and who is qualified to vote; and
- (f) any other elector in Canada who is away from home during voting opportunities or who cannot get to the advance or regular polling station for whatever reason.

This chapter will deal with a number of issues that arose during the 1993 general election.

### Registering Canadian Forces Electors

The Chief Electoral Officer is required by *Schedule II* of the Act to transmit to the returning officer of each electoral district a list of the names, military numbers and postal addresses of Canadian Forces electors (*Schedule II*, subsection 57(2)). After the last general election, a member of the Canadian Forces lodged a complaint with the Office of the Privacy Commissioner and argued that the military number should not be part of the list of electors. The military number serves no purpose in relation to voting but can be used to obtain personal information.

- 29. It is recommended that the military number no longer be required on the Canadian Forces list of electors.

### Assisting an Elector with a Disability

There is an apparently unintentional anomaly in the 1993 enactment of the *Special Voting Rules*, whereby only an elector with a disability who is also a member of the Canadian Forces can request the assistance of the deputy returning officer when voting by special ballot (*Schedule II*, section 70). There does not seem to be any particular reason for

not allowing other categories of special-ballot electors, such as inmate electors voting in provincial correctional institutions or electors voting in the office of the returning officer, to seek the assistance of election officers.

- 30. It is recommended that any elector voting under the *Special Voting Rules* at a polling station or in the returning officer's office be allowed to request the assistance of election officers to cast his or her vote.

### Submission of Ballot Papers

Pursuant to section 32 of the *Special Voting Rules*, an elector temporarily residing outside Canada has various options for submitting his or her ballot paper. It can be sent to the Chief Electoral Officer by mail or any other delivery method, or it can be submitted at an embassy, high commission, consulate, Canadian Forces base or any other location designated by the Chief Electoral Officer. However, this latter privilege does not extend to an elector who resides in Canada but is temporarily abroad.

- 31. It is recommended that all Canadian citizens who are temporarily abroad, regardless of where they reside, be allowed to submit their special ballots at an embassy, high commission, consulate, Canadian Forces base or any other location designated by the Chief Electoral Officer.

### Casting of a Vote

An elector who chooses to vote under the *Special Voting Rules* at the office of the returning officer and who does so after the regular ballots have been printed is provided with a regular ballot. In this situation, the elector is required to vote immediately and to place the regular ballot in the inner envelope (*Schedule II*, section 39). If an elector inadvertently spoils the ballot paper, there is no provision for him or her to receive another. When the same thing



occurs in an ordinary voting situation, the *Canada Elections Act* provides for a replacement ballot to be given to the elector (section 133). Thus, it is necessary to make section 39 of *Schedule II* consistent with the rules governing the ordinary voting process.

32. It is recommended that provision be made under the *Special Voting Rules* for the replacement of a ballot paper cast in the office of the returning officer when the original ballot paper is inadvertently spoiled by the elector.

### **Deadline for Submission of Ballot Papers**

Currently, under *Schedule II*, electors are required to submit their special ballots so that they are received not later than 4:00 p.m. on the third day before polling day (*Schedule II*, section 33). While it is necessary to maintain a deadline so that the results of the election are not delayed by the special-ballot process, the current provision is unnecessarily stringent. It would remain possible to meet the requirements of *Schedule II* if the deadline for the acceptance of special ballots was changed to the hour of the closing of the polls on polling day. This change would facilitate access to the electoral process by providing an increased opportunity for ballots to be received within the time permitted.

33. It is recommended that the deadline for the reception of the special ballots be changed to the hour of the closing of the polls on polling day during an election.

### **Rejection of Special Ballots**

The current criteria for the rejection of special ballots, contained in sections 92 and 104 of *Schedule II*, are inconsistent. Pursuant to subsection 92(1), ballots received at the Office of the Chief Electoral Officer are rejected on the following grounds: if they do not appear to have been supplied for the election or if they have not been marked

in accordance with the *Special Voting Rules*. Pursuant to section 104, however, different criteria for rejecting special ballots received at the returning officer's office are given: if they do not appear to have been supplied for the election; if they are not marked in favour of a candidate; if they are marked in favour of more than one candidate; or if they are marked in such a way as to identify the elector. Equality and fairness require that consistent criteria be applied.

34. It is recommended that the criteria established in section 104 of *Schedule II*, for the rejection of special ballots, be applied consistently throughout the *Special Voting Rules*.

## **Chapter 7 Results of Voting**

The deputy returning officer is responsible for accepting the votes on polling day and for counting them immediately following the close of the poll. The results are unofficial, however, until sometime after polling day, when the returning officer has received all the ballot boxes and has added up the number of votes cast for each candidate. This chapter considers issues related to the official addition of the votes, the recount, and the voiding of an election.

### **Official Addition**

A slight change in procedure could result in a considerable saving of time when the results are officially added up and one candidate is declared elected. However, the strict controls on this process need not be compromised. This important event occurs as soon as possible after polling day, when the ballot boxes have all been received and are opened by the returning officer in the presence of the candidates or their representatives. It should be noted that there is no recount of the ballots on that day. Rather, the official addition consists of reconciling the numbers entered on the official statement of the votes from each polling station and declaring the official winner.

In accordance with section 169, the returning officer is required to engage in the extremely time-consuming practice of opening every ballot box—as many as several hundred—to retrieve the official statement of the votes placed therein by the deputy returning officer at the close of the polls. This is actually unnecessary, as the returning officer already has a copy of the statement of the votes that, according to subsection 165(1), was transmitted along with, but outside, the ballot box.

35. It is recommended that the official addition be conducted using the statements of the votes that are transmitted to the returning officer along with, but outside, the ballot box. Only in those cases where this statement is unavailable or appears to have been altered or when a dispute involving a candidate or a candidate's representative occurs should the returning officer be required to open the ballot box to obtain another statement of the votes.

### Recount

At present, there is a minor inconsistency regarding the level of reimbursement provided for candidates' costs actually and reasonably incurred when a recount occurs. Under subsection 171(5), a ceiling of \$500 a day applies in the case of an automatic recount, which is required if there is an equality of votes or if the number of votes separating the two leading candidates is less than one one-thousandth of the votes cast (subsection 171(1)). On the other hand, there is no maximum financial limit on the reimbursement (section 184.1) when a candidate or any other person applies for a recount in the belief that mistakes in the addition of the votes were made by either a deputy returning officer or the returning officer (section 177).

36. It is recommended that the actual \$500 cost reimbursement ceiling found in subsection 171(5) apply to every type of application for recount.

### Voiding of an Election

The law under which the results of an election are disputed, the *Dominion Controverted Elections Act*, is cumbersome, costly and time-consuming. This Act operates with the *Canada Elections Act* through a confusing series of cross-references (Boyer 1987, vol. 2, pp. 1058–1059). Reform of the process for controverting an election, including its incorporation into the *Canada Elections Act*, is long overdue. The Chief Electoral Officer, in his 1984 statutory report to Parliament, referred to the *Dominion Controverted Elections Act* as “hopelessly outdated” (Chief Electoral Officer of Canada 1984, p. 28). This Act, which now comprises 112 sections, originated in the 19th century, when fraud was a great deal more prevalent than it is today. Then, it was not uncommon, following a general election, for the results in a number of constituencies to be challenged, but since 1949 there have been only 13 cases in which an election has been controverted, the most recent being that of York North (Ontario) following the 1988 general election, for administrative reasons.

Currently, any candidate or elector may file a petition to contest a constituency election, basing the complaint on almost any aspect of election law. The petition, accompanied by a deposit of \$1,000, must be submitted within 28 days of the election result being published in the *Canada Gazette* or within 28 days of a candidate or agent being convicted of corrupt practice.

The case is heard by two judges of the superior court of the province, who may decide that the election is to be voided, that another candidate is to be proclaimed elected, or that the petition should be dismissed. The *Dominion Controverted Elections*

Act sets out various situations, some of which result in an election being declared void and some of which, notwithstanding the fact that a corrupt practice has taken place, result in the election not being declared void. The decision can be appealed to the Supreme Court of Canada within eight days of the lower court's decision.

In addition to being outdated, the *Dominion Controverted Elections Act*, with its requirement for hearings by superior courts of each province, impedes the development in a single judicial body of expertise in electoral matters. Consequently, contested election results should be adjudicated by a single judge of the Trial Division of the Federal Court of Canada, rather than two judges of the provincial superior court. Transferring this responsibility to the Federal Court would result in the development of this expertise and also lead to improved consistency over time. In addition, repealing the *Dominion Controverted Elections Act* and incorporating provisions for the contestation of an election into the *Canada Elections Act* would eliminate unnecessary complexity and complement the existing provisions in the *Canada Elections Act* that relate to the voiding of an election. A number of provinces and territories (Newfoundland, Quebec, Ontario, Alberta, British Columbia, and the Northwest Territories) have incorporated procedures of this type into their electoral legislation (Boucher and Pelletier 1991).

37. It is recommended that the *Dominion Controverted Elections Act* be repealed and that provisions replacing that statute be incorporated into the *Canada Elections Act*.

38. It is recommended that

(a) contested election results be adjudicated by the Trial Division of the Federal Court of Canada, rather than the various provincial superior courts;

- (b) the only acceptable grounds for filing a petition be the candidate's ineligibility or the election result having been affected by irregularities or corrupt practices;
- (c) the petition be submitted within 28 days of the results appearing in the *Canada Gazette*, within 28 days of the discovery of an irregularity that affects the result, or 28 days after a conviction of election fraud involving a candidate in that constituency;
- (d) a deposit of \$1,000 be required to file the complaint;
- (e) the rules of the Trial Division of the Federal Court relating to civil actions be made to apply to an application to annul an election, with such modifications as the circumstances require;
- (f) a Member of Parliament whose election is the object of an election petition be able to submit a defence within 15 days of the date on which he or she was notified;
- (g) the adjudicating judge be empowered to dismiss any petition if it appears to be frivolous, unfounded, or to have been made in bad faith, to reject the complaint, to annul the election, or to declare another candidate elected;
- (h) the adjudicating judge have the power to void an election if it is established that i) the fraud or irregularities were widespread enough to affect the election result or ii) the successful candidate or his or her agent is guilty of a corrupt electoral practice, even if that corrupt electoral practice did not affect the election result;
- (i) where the court has declared the election void, the court should have the power to remove from office the person elected and either to determine that another person has been

- elected and is allowed to take his or her seat or to provide for a new election being held;
- (j) decisions be subject to appeal within 15 days to the Federal Court of Appeal; and
- (k) an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada would have to be made within 15 days of the decision of the Federal Court of Appeal.



---

## *PART II*

ENHANCING CANDIDATE AND  
POLITICAL PARTY PARTICIPATION

---



The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* recognizes every citizen's right to run in a federal or provincial election (section 3). Since 1874 every federal candidate has been required to submit a nomination paper to the returning officer of the electoral district in which he or she wishes to run. The provisions regarding the nomination process, which have been altered through the years, were established to ensure that prospective candidates were able to demonstrate some level of popular support.

While some other countries explicitly recognize political parties in their constitutions, this is not the case in Canada. Since 1970, however, Canadian political parties have had the opportunity to apply for registration with the Chief Electoral Officer. This is a means to establish the legal recognition of political parties and to make them legally responsible for their actions in raising and spending funds (Committee on Election Expenses 1966, pp. 37–40; see also Paltiel 1989, pp. 57–59). The main provisions related to election financing were introduced in 1974.

The nomination of candidates and the registration of political parties are important elements of the Canadian electoral process. These systems facilitate the participation of candidates and political parties in a fair electoral process and provide a foundation for the governance of candidate and election financing. Past experience and previous research indicate that the existing procedures can be improved.

## Chapter 1 Participation of Candidates

In this chapter, three issues are considered: the eligibility of candidates to a leave of absence from their employment, the nomination process, and the authority of candidates to enter buildings during the campaign.

### Eligibility to Be a Candidate

Section 87 of the *Canada Elections Act* requires every employer to grant an employee a leave of absence, with or without pay, to seek nomination as a candidate and to be a candidate for election. This section does not extend to those working outside of federal jurisdiction, because its application is currently restricted to employees included under Part III of the *Canada Labour Code*.

This provision can thus be viewed as discriminating against those who work outside of federal jurisdiction. The extension of this right to all employees would be in accordance with section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. It is relevant to note that section 148 of the Act, which guarantees every employee four consecutive hours for the purpose of casting his or her vote, applies to all employers.

39. It is recommended that the right to a leave of absence without pay for the purpose of being a candidate at a federal election be extended to all employees, whether the individual is employed pursuant to the federal or a provincial or territorial law, and that the foregoing not exclude an employer from authorizing paid leave.

### Deadline for Nomination

As the Act currently stands, a returning officer is not allowed to receive nominations after 2:00 p.m. on nomination day (subsection 85(2)) and could therefore refuse the nomination of a candidate who was already present but had not yet filed. A fairer provision would authorize the returning officer to accept the nomination paper of any prospective candidate who is present at the place fixed for nomination at 2:00 p.m. This practice would be consistent

with subsection 137(2) of the Act, which provides that an elector shall be allowed to vote if he or she is at the polling station or in line at the door of the polling station at the hour of the closing of the poll.

40. It is recommended that the returning officer be required to accept the nomination paper of any prospective candidate who is present at 2:00 p.m. at a place or places fixed for nomination.

### **Nominations in Remote Electoral Districts**

In remote electoral districts, which are listed in *Schedule III* of the Act, the returning officer may authorize another person to receive the nomination documents at a designated place from any candidate who would otherwise not be able to reach the office of the returning officer. The Act also permits returning officers in these remote districts to authorize the filing of the nomination documents by other means (section 80.1).

During the 1993 general election, a number of candidates from electoral districts not included in *Schedule III* requested permission to submit their nomination papers at a location more convenient than the office of the returning officer. However, it would be more practical to permit candidates in all electoral districts to submit their nomination papers using data transmission technologies, such as the facsimile or electronic mail, provided that the \$1,000 nomination deposit is received by the returning officer prior to the deadline for nomination and that all original documents are submitted to the returning officer within 10 days of the nomination day (as is currently required under section 80.1).

41. It is recommended that the reference to *Schedule III* in section 80.1 be repealed and that provisions be made allowing candidates in all electoral districts to submit their nomination

papers using data transmission technologies (such as the facsimile and electronic mail), provided that the \$1,000 nomination deposit is received by the returning officer prior to the deadline for nomination and that all original documents are submitted to the returning officer within 10 days of the nomination day.

42. It is recommended that appropriate provisions be established to address the failure of a candidate to submit the nomination paper within the specified time frame.

### **Authority to Enter Buildings During Campaign**

With the passage of Bill C-114 in 1993 a candidate and his or her representative may enter any apartment building or other multiple residence during reasonable hours and for the purpose of conducting the campaign (section 82.1). The experience of the 1993 general election suggested that the wording of this provision should be strengthened to state explicitly that there are no exceptions to the right of a candidate or representative to enter any apartment building or multiple residence during reasonable hours and for the purpose of conducting the campaign. To avoid any ambiguity, the hours considered reasonable for the purposes of this section must be defined. The hours between 9:00 a.m. and 9:00 p.m. appear to be reasonable in this context. Finally, if these provisions are to be effective, it will be necessary to create an offence for failure to comply with them.

43. It is recommended that the Act explicitly state that there is no exception to the right of a candidate or representative to enter any apartment building or multiple residence where electors reside, between the hours of 9:00 a.m. and 9:00 p.m., for the purpose of conducting the campaign.



44. It is recommended that an offence be created for non-compliance with the provision related to the authority of candidates to enter a building.

## Chapter 2 The Official Agent

The candidate's official agent, the individual responsible for monitoring and reporting on election spending, plays an important role in the Canadian system for the governance of election financing. The fairness of the electoral process cannot be guaranteed without the cooperation of the candidate's agent in managing and reporting on the campaign accounts of the candidate (Carty 1991b, p. 79).

### Change of a Candidate's Agent or Auditor

The current provisions of the Act provide for a candidate to appoint a new official agent only in the event of the agent's death or legal incapacity (subsection 215(4)). This provision creates a situation in which candidates are often uncertain whether they can dismiss an official agent who is not performing his or her duties satisfactorily. On the other hand, subsection 226(2) provides that a candidate must forthwith appoint another auditor when an auditor ceases for any reason to hold office. It would make these provisions consistent and clarify the situation if candidates were empowered to dismiss an official agent at any time they believed it to be necessary.

45. It is recommended that a candidate be allowed to dismiss his or her official agent at any time and that a written notice of dismissal be required, with copies provided to the returning officer and the Chief Electoral Officer.
46. It is recommended that the new official agent be required to accept his or her appointment in writing

and to provide a copy of the letter of acceptance to the returning officer and the Chief Electoral Officer.

### Delegation of the Agent's Authority

According to paragraph 217(1)(b) of the Act, a contribution to a campaign must be paid to the official agent and not otherwise. However, permitting the official agent to give someone else written authorization to collect money on behalf of a candidate would improve flexibility and accountability at the local level.

47. It is recommended that the official agent be allowed, with the approval of the candidate, to provide written authorization for other individuals to accept donations on behalf of that candidate.

### Campaign Account

The wording of the Act creates some confusion regarding the campaign account that is to be opened in the name of the official agent. The expression "maintain under his own name," used in subsection 216(1) in relation to the campaign account, has been misinterpreted by official agents in the past. In some cases, this has resulted in a failure on the part of some official agents to open a separate account. Instead, they have used accounts that already existed, with the result that other financial transactions were inadvertently mixed up with the campaign finances. This confusion could be avoided by requiring each agent to open a new bank account for the sole purpose of each campaign.

48. It is recommended that the official agent of each candidate be required to open one new account for the sole purpose of each campaign and that the account be closed after any surplus funds have been appropriately dealt with.

49. It is recommended that the campaign account be opened in the name of the official agent, using the title "official agent for (name of candidate)."

### Chapter 3 Participation of Political Parties

As noted, political parties in Canada may apply to be registered with the Chief Electoral Officer (section 24). The Act contains several conditions for registration, including a requirement that the signatures of 100 electors who are members of the party accompany a party's application and that the registration not take effect until the party has nominated candidates in at least 50 electoral districts during a general election. Experience has demonstrated that the existing provisions have been effective at both allowing a good proportion of new parties to enter the system and excluding from the system parties that have declined (Seidle 1994, pp. 22–23).

The Act also contains provisions for the deletion of political parties from the registry. Following the amendments to the Act in 1993, a registered party must be deleted if it fails to nominate candidates in 50 electoral districts during an election. In this chapter, consideration is given to the merging of registered political parties and to the conditions for the deletion of political parties from the registry.

#### Merging of Registered Political Parties

In the interest of transparency, the Act now inadvertently places an unreasonable requirement on political parties that might wish to merge because it does not contain any provision allowing registered political parties to merge. Currently, the parties would first have to apply to the Chief Electoral Officer to be deleted from the registry (section 30), and only then could the new party apply for registration. However, when a political party applies for

deregistration, the chief agent must first liquidate the assets of the party, submit to the Chief Electoral Officer any fiscal-period return or any return on election expenses that has not been filed (subsection 31(10)), pay the debts of the party, and remit any remaining balance to the Chief Electoral Officer, who will transmit the balance to the Receiver General (subsection 31(11)). Thus, the parties engaged in a merger would lose all their assets.

The concept of merging has been recognized in other jurisdictions. Under the *Quebec Election Act*, for example, parties wanting to merge are required to submit a joint application and other relevant information to the Chief Electoral Officer, who may, in certain cases related to the financial provisions of the legislation, refuse the merger (*Quebec, Election Act*, sections 53 to 58).

50. It is recommended that provisions for the merging of political parties that wish to merge be established, providing for the assets of the parties being kept by the party created as a result of the merger.

#### Deletion from the Registry

A political party may be deregistered at the discretion of the Chief Electoral Officer for a number of reasons involving non-compliance with the *Canada Elections Act* (subsection 28(1)), but must be deleted for failing to nominate candidates in at least 50 electoral districts during a general election (subsection 28(2)).

As the law now stands, a party that is winding down its affairs has considerable latitude regarding the time it has to liquidate its assets, pay off its debts, and remit the balance, if any, to the Chief Electoral Officer, under subsections 31(11) and 31(14). Within six months after a party has been notified of its deletion from the registry and a notice has been published in the *Canada Gazette*, the party's chief agent

must transmit to the Chief Electoral Officer a return of income and expenditures for the portion of the party's fiscal period that immediately preceded the deletion (subsection 31(10)). The chief agent has another three months to remit the balance of its assets and liabilities or to provide to the Chief Electoral Officer a statement that there is no remaining balance.

The goal of promoting transparency in the operation of political parties means that, when a party ceases to operate, the liquidation of its assets should also occur within the public view.

#### ***Party Status After Notification of Deletion***

The party's status is unclear during the period of up to nine months between the date on which the notice of its deletion from the registry is published in the *Canada Gazette* (subsection 31(9)) and the date on which the deletion becomes effective, according to subsection 31(15). To avoid confusion, it would be suitable for the notice published in the *Canada Gazette* to be referred to as the Chief Electoral Officer's notice of intent to delete a political party from the registry. It would also be practical for the deletion to take effect on the date that the Chief Electoral Officer receives the balance or the statement that no balance remains.

referred to as the Chief Electoral Officer's notice of intent to delete a political party from the registry and that the deletion take effect on the date the Chief Electoral Officer receives the balance or the statement that no balance remains, as provided by subsection 31(15).

#### ***Disposal of Party Assets***

The date on which the fair market value of a party's assets must be calculated is not specified in the Act. Rather than allowing a delay of up to nine months between the date on which the notice of the Chief Electoral Officer's intent to delete the party is published in the *Canada Gazette* and the effective date of the deletion, a party should be required to submit an audited statement of the fair market value of its assets at the same time as it submits its final fiscal-period return. The value of the assets should be in accordance with their market value on the date that the Chief Electoral Officer's notice of intent to delete the party is published in the *Canada Gazette*.

51. It is recommended that the notice published in the *Canada Gazette*, according to subsection 31(9), be

52. It is recommended that a registered political party be required to submit an audited statement of the fair market value of its assets as of the date on which the notice of intent to delete was published in the *Canada Gazette* and that the statement be submitted at the time the party submits its final fiscal-period return.





---

## *PART III*

ENSURING TRANSPARENCY  
OF FINANCIAL OPERATIONS

---



The full and accurate reporting of all financial transactions is central to the principle of transparency embodied in the *Canada Elections Act*. Transparency is essential both to discourage the exercise of undue influence on elected officials and to achieve public confidence in the integrity of the political finance system. Openness, moreover, requires that adequate information be disclosed, that the information be arranged meaningfully and put into context, and that it be accessible to the public and the media (Young 1991, p. 36).

Full disclosure, then, is essential to the enforcement of the laws governing political financing. Without full disclosure of candidates' and parties' financial transactions, compliance with the legislation cannot be effectively enforced. As noted by the Accounting Profession Working Group, which was established by the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, public disclosure should be at the heart of any reform of election finances (Accounting Profession Working Group 1991, p. 3).

There is a need to look at various areas where disclosure is incomplete, where disclosure is unclear, and where administrative improvements could be made to achieve the general goal of transparency in the financial operations of political entities participating in the electoral process. It is important to build on the existing provisions by providing improved transparency in relation to all aspects of election financing.

## Chapter 1 Where Disclosure is Lacking

The work of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and, subsequently, that of the Special Committee on Electoral Reform highlight a number of areas where disclosure from electoral participants is lacking. The Act currently does little more than acknowledge the existence of local associations and contains no provisions respecting trust funds or leadership

contests. Additionally, Members of Parliament currently are not required to report contributions they receive during the inter-election period.

It has also become evident that significant funds flow from one part of the election-financing system to another, without clear reports being made (Stanbury 1991, pp. 326–329, 374, 435–436). Significant among them are transfers between parties and candidates and the surplus campaign funds candidates have after an election.

## Political Parties' Local Associations

Across the broad spectrum of party financial reporting, there is a notable gap in the information available to the public about the financial operations of local associations. This is despite the fact that they sometimes finance a candidate's pre-writ activities, raise money between elections from unreceipted sources, and receive substantial amounts of money (a good proportion of which is publicly subsidized) in the form of transfers of their candidates' election surpluses, under paragraph 232(h) of the *Canada Elections Act*. Often, even officials in the national party know nothing about their local associations' finances (Stanbury 1991, p. 374). The absence of disclosure requirements for local associations make them, according to Stanbury, "the 'black hole' of party and candidate financing in Canada" (Stanbury 1991, p. 419). Other jurisdictions in Canada (Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia) require political parties' local associations to register and to disclose their financial activities.

At the present time, local associations are barely recognized by the *Canada Elections Act*. Subsection 33(3) mentions that an association has the option of notifying the registered party of the name of its agent, while subsections 45(1) and 229(1) provide that when a local association contributes funds in excess of \$100 to a registered

political party or a candidate, the recipient must disclose the names of contributors who donated an amount in excess of \$100 to the local association. Finally, paragraph 232(h) provides the possibility for the official agent of a candidate who is affiliated with a registered political party to transfer surplus funds from a campaign to a local association of the party in the electoral district of the candidate. Otherwise, local associations are not regulated.

The registration of local associations has been recommended by many, including the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and the Special Committee on Electoral Reform. However, if the objective of registration is to achieve financial transparency without interfering with the internal organization of political parties, another option is available.

At present, subsection 33(3) of the Act allows a local association to select a person to be electoral district agent for the purposes of that registered party, and the local association may so notify the registered party who may forthwith notify the Chief Electoral Officer. On being notified, the Chief Electoral Officer includes the name of the local association's agent in the registry of agents of political parties.

This provision could be modified so that a registered agent is required whenever financial transactions take place at the local association level. Moreover, the role and duties of these agents could be expanded on and formalized in the Act. While this would represent a minimalist approach to registration, it would result in financial transparency where local associations are concerned.

Under the proposed system, the name of an agent for every local association that conducts financial transactions would have to be submitted through the chief agent of the party to the Chief Electoral Officer for inclusion in the registry of

political party agents. The registered agent would then be responsible for all financial operations of the local association and would be entitled to accept contributions and to issue tax receipts. The agents would also be required to submit an audited annual fiscal return on all financial transactions to the chief agent of the political party, as well as to the Chief Electoral Officer. Finally, only the chief agent of a registered party or a registered agent at the local level would be authorized to receive a campaign surplus from the official agent of a candidate.

This scenario would also require the establishment of provisions for the deregistration of electoral district agents. For example, an electoral district agent could be deregistered at the time of the national party's deregistration, either at the request of the national party or when the electoral district disappears as a result of a readjustment.

#### 53. It is recommended that

- (a) subsection 33(3) be modified to require that an agent be appointed whenever financial transactions occur at the local level and that the name of the agent be transmitted through the chief agent of the party to the Chief Electoral Officer for inclusion in the registry of political party agents;
- (b) this registered electoral district agent be responsible for all financial operations of the local association;
- (c) the agent be entitled to accept contributions and to issue tax receipts;
- (d) the agent be required to submit an audited annual fiscal return to both the chief agent of the political party and the Chief Electoral Officer; and
- (e) in addition to the chief agent of a registered party, only a registered agent at the local level be authorized to receive a campaign surplus from the official agent of a candidate.



(The registered electoral district agent would not be entitled to incur election expenses, although he or she would be permitted to contribute funds to the official agent of a candidate.)

54. It is recommended that provisions be established for the deregistration of electoral district agents at the time of the national party's deregistration, at the request of the national party or when the electoral district disappears as a result of an electoral boundary readjustment.

### Trust Funds

At the present time, various trust funds exist for the purposes of supporting candidates or parties. These funds run counter to the principle of transparency in election financing. Stanbury recommended that new political trust funds be prohibited and that existing funds not be permitted to increase in size through new contributions (Stanbury 1991, p. 434). Trust funds, however, can have a positive impact, for example, by providing funding to improve the political representation of women. Consequently, rather than eliminating trust funds, it may be preferable to ensure that they are open to public scrutiny. Thus, to improve transparency, it may be better to require that a registered agent be appointed for these trust funds.

55. It is recommended that provision be made for the appointment of a registered agent for any trust fund associated with a political party and that this agent be granted the same rights and duties as the registered electoral district agent, including the obligation to submit an audited annual fiscal return to the Chief Electoral Officer and to the registered party.

### Political Party Leadership Contests

The absence of any legislation governing the financial activities of party leadership candidates is a significant omission since,

as Stanbury points out, "they [leadership contests] can involve the raising and spending of millions of dollars and are often financed in part by contributions for which a tax receipt is issued" (Stanbury 1991, p. 368). Additionally, contributions to leadership candidates are often routed through the party's official agent, allowing the donor to receive a tax credit (Stanbury 1991, pp. 370–371, 1996b p. 392), while the party's annual report does not specify which leadership candidate received which contributions. This lack of transparency can lead to suspicions about the fairness and integrity of the parties' leadership selection processes and about the role of money in these contests (Courtney 1995, pp. 71–77).

Ontario law requires party leadership candidates to disclose their revenues and expenditures within six months of the date of the leadership vote and to list the names of contributors who donated more than \$100 (Ontario, *Election Finances Act*, subsection 43(4) and paragraph 35(1)(c)). It also sets a ceiling of \$750 per contributor for leadership contests. (Ontario *Election Finances Act*, section 15; Ontario Commission on Election Finances 1988, pp. 88–89). Moreover, contributions to leadership candidates are not tax deductible under Ontario law, and constituency associations and affiliated political organizations are not permitted to contribute to leadership candidates (Ontario, *Election Finances Act*, subsection 30(2); also Ontario Commission on Election Finances 1988, p. 89).

In a recent study on leadership selection in Canada, John Courtney argued that "the time is propitious for state involvement in setting the terms for financing future [leadership] contests" (Courtney 1995, p. 77). Courtney acknowledged that political parties have long been considered "independent, private and voluntary organizations," but made a strong case for the establishment of spending limits for party

leadership contestants (Courtney 1995, pp. 71–75). If, as Courtney argued, the leadership selection process is part of the public domain, then at a minimum, there is no reason why the financing of party leadership contestants should escape public scrutiny.

56. It is recommended that provisions be established requiring the designation of a registered agent for each contestant for the leadership of a registered party, that the registered agent be responsible for all financial transactions relating to the leadership contest, and that the registered agent also be required to file an audited return of all transactions and a report on volunteer labour with both the Chief Electoral Officer and the chief agent of the party, within four months of the selection of the new leader.
57. It is recommended that the registered agent of a leadership contestant be required to return to the registered political party all surplus funds raised for the purpose of the leadership campaign.

### **Contributions to Members of Parliament**

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing reported that there are occasions when contributions are made directly to Members of Parliament, between elections, by members of the public (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing 1991, vol. 1, p. 431). To enhance transparency and facilitate the right of the public to scrutinize such transactions, Members of Parliament should be required to disclose contributions of this nature. A similar requirement for the disclosure of contributions to candidates nominated by political parties prior to the issue of the writs is recommended in this report (Part IV, chapter 3).

58. It is recommended that Members of Parliament be required to disclose any contribution received between elections, in a manner and format that conforms to the requirements for disclosure applied to registered political entities.

### **Transfers Between Party and Candidates**

Stanbury pointed out that the reports of transfers made between the national offices of parties and their respective candidates were impossible to reconcile. In attempting to account for these transfers in the election years between 1979 and 1988, Stanbury reports that for both the Liberal Party and the Progressive Conservative Party, a discrepancy of more than \$1 million is evident on at least one occasion (Stanbury 1991, pp. 326–329, table 12.4a). The reporting of such transfers to the Chief Electoral Officer should be considered a way to ensure the transparency of election financing.

59. It is recommended that all transfers made between registered political parties and candidates be clearly reported to the Chief Electoral Officer in both the respective party and the candidate returns.

### **Campaign Surplus**

The surplus that a candidate may have after an election is another area where flows of money are not clearly reported. This is at least partly due to the legislation not taking into account the recent practice of candidates' assigning a portion or all of their reimbursement of election expenses to their political parties and to the fact that in some instances parties are returning a portion of the funds to the candidates. The total amount of money involved is considerable; the combined surplus of all candidates after reimbursement was more than \$9 million in 1988 (Stanbury 1991, p. 356) and totalled \$13.5 million in 1993 (Stanbury 1996b, p. 376).

Under the current provisions, the official agent of each candidate is required to dispose of surplus campaign funds by transferring the funds to the local association of the candidate's party in the electoral district, to the registered agent of the political party, or, in the case of independent or non-affiliated candidates, to the Receiver General. The surplus must be disposed of either within one month of receipt of the election expenses reimbursement or within two months of the date on which the candidate's election expenses return was filed, whichever is later (section 232). This process creates administrative difficulties and can result in surplus funds not being disposed of for extended periods of time following an election. A preferable arrangement would be for the Office of the Chief Electoral Officer to issue a notice of assessment to the candidates' official agents, on completion of the audit of the candidates' election expenses returns. Candidates would be required to dispose of their surpluses within 60 days after receiving notice of assessment and to notify the Chief Electoral Officer in the prescribed form. In addition, it is necessary to ensure that once the surplus funds have been transferred to a party, they are not then forwarded to unelected candidates, who are beyond public scrutiny.

60. It is recommended that all transfers of funds involving registered political parties or local associations be reported to the Chief Electoral Officer for publication.
61. It is recommended that section 232 be reviewed to specify the method by which the surplus must be calculated, taking into account the transfers between candidates and political parties.
62. It is recommended that provision be established for the Office of the Chief Electoral Officer to issue a

notice of assessment to the candidates' official agents, on completion of the audit of the candidates' election expenses returns. Candidates would be required to dispose of the surplus within 60 days after receiving notice of assessment, to notify the Chief Electoral Officer in the prescribed form, and to provide evidence of the disposal.

63. It is recommended that political parties and registered electoral district agents be prohibited from transferring funds to unelected candidates after polling day, except for the payment of unpaid claims as declared in a candidate's election expenses return.

#### **Surplus Funds of Independent and Non-affiliated Candidates**

Another discrepancy concerning the surplus funds of candidates relates to independent candidates or those with no political affiliation. According to section 232 of the *Canada Elections Act*, these candidates are required to remit all surplus funds to the Receiver General. The same section, however, allows candidates who are affiliated with a registered party to transfer their surplus funds to a local association or to the chief agent of the party. Consequently, it has been argued that this provision discriminates against independent candidates and those with no affiliation if they contest subsequent elections. It is possible to remedy this situation by providing these candidates with an opportunity to recover the surplus funds from one election if they are officially nominated for the subsequent election.

64. It is recommended that provision be made for the surplus funds of an independent candidate or a candidate with no political affiliation to be returned to him or her by the Chief Electoral Officer, on behalf of



the Receiver General, if that candidate is officially nominated for the subsequent election.

## Chapter 2 Clarifying Definitions

There are two main concepts in the *Canada Elections Act* related to the governance of election financing that must be defined: election expenses and contributions. Appropriate definitions are required to enhance transparency. In this section, these concepts and a number of related concepts are considered.

### Election Expenses

The *Canada Elections Act* (subsection 2(1)) currently defines election expenses as those incurred for the purpose of directly promoting or opposing, during an election, a particular registered party or the election of a particular candidate. In practice, a number of important campaign-related expenditures, including public opinion polling, are not considered election expenses (Stanbury 1991, pp. 393–394, 421, 1996b, pp. 389–392). The Accounting Profession Working Group commented that these exclusions have created administrative confusion about whether various other items should be reported as election expenses (Accounting Profession Working Group 1991, p. 4). As a result, the Working Group proposed a more comprehensive definition that would include all expenses incurred by political parties and candidates for goods or services for use in whole or in part during a campaign (Accounting Profession Working Group 1991, draft legislation).

The various exclusions from the current definition of election expenses impede the goal of transparency because they are “invisible to the public” (Stanbury 1991, p. 345). They also lead to questions of fairness, as, for example, at the 1988 general election, 74 candidates spent more than \$15,000 each on items excluded from the election expenses (Stanbury 1991, p. 344).

To resolve the ambiguity surrounding what constitutes an election expense, clarification is needed.

65. (1) It is recommended that election expenses be defined as the value of any goods or services used during an election period by or on behalf of a candidate or registered political party to promote or oppose the election of a candidate or a registered political party, and, without limiting the generality of the foregoing, as including the following types of expenditures:
  - (a) polling and research conducted during the election period;
  - (b) training of party officials and volunteers for the campaign;
  - (c) costs of production of campaign commercials or ads;
  - (d) personal expenses, except the expenses related to the disability of a candidate or those incurred during an election for child care or for the care of other dependent persons;
  - (e) any expense incurred after the issue of the writs, by an individual who officially becomes a candidate after the date for the issue of the writs; and
  - (f) for a registered political party, any election expenses incurred by the leader of a registered political party, other than those election expenses directly related to that individual as a candidate in an electoral district;
- (2) However, the following types of expenditures should not be considered election expenses and therefore not be subject to the election expenses limits, nor to reimbursement:
  - (a) the cost of a candidate’s deposit;
  - (b) expenses incurred in holding a fund-raising function, except for the cost of advertising;



- (c) the cost of obtaining any professional services needed to comply with the Act;
- (d) any interest on a loan to a candidate or registered party for election expenses;
- (e) volunteer labour;
- (f) payments to candidates' representatives at the polls;
- (g) expenses incurred exclusively for the ongoing administration of the registered party or a local association represented by a registered electoral district agent;
- (h) post-election parties held and thank-you advertisements published after the close of the polls.

### Candidates' Personal Expenses

While candidates' personal expenses have not been subject to a spending limit since Bill C-169 modified the *Canada Elections Act* in 1983, they are included with election expenses for the purpose of calculating the reimbursement. The personal expenses of a candidate are currently defined in the Act as any reasonable amount in respect of such travel, living and other related expenses, including expenses incurred by a disabled candidate relating to the candidate's disability, as the Chief Electoral Officer may designate (subsection 2(1)).

To avoid the perception that a candidate incurring higher than average personal expenses might have an advantage over other candidates, Stanbury proposed including the personal expenses of candidates with their election expenses and increasing the election expenses limits to take these additional costs into account (Stanbury 1991, pp. 397–398). In this case, it becomes necessary to consider exceptions for certain categories of personal expense, such as the expenses related to the disability of a candidate or those incurred during an election for child care or for the care of other dependent persons (Accounting

Profession Working Group 1991, draft legislation). These particular categories were also identified by the Special Committee on Electoral Reform as personal expenses for which a 75% reimbursement would have been made available (Special Committee on Electoral Reform 1993, Annex C, clause 8).

- 66. It is recommended that candidates' personal expenses be included as election expenses. Although the expenses related to the disability of a candidate or those incurred during an election for child care or for the care of other dependent persons are not considered election expenses, they could be included for the purposes of the reimbursement.

### The Statement of Personal Expenses

Candidates often fail to submit a statement of personal expenses to the official agent, as required by subsection 224(2). It is not always clear whether the candidate has not incurred any personal expenses, and thus it is assumed that a statement was not required to be submitted, or the statement was overlooked. Candidates are also reimbursed for their personal expenses out of the public purse, despite the fact that they are not required to submit supporting vouchers or receipts for these expenses. It would be practical, therefore, to require a statement of personal expenses in every instance, including a "nil return," when no personal expenses were incurred, and to require that the supporting documents, such as vouchers and receipts, must accompany each candidate's statement of personal expenses.

- 67. It is recommended that all candidates be required to submit a statement of personal expenses to their official agents and that those who incurred none be required to submit a "nil return" in a form prescribed by the Chief Electoral Officer.

68. It is recommended that candidates be required to submit supporting vouchers for personal expenses.

### Fund-Raising Expenses

The expenses incurred during the conduct of a fund-raising function are not currently considered election expenses. To ensure that this provision is clearly understood, a definition of *fund-raising function* is needed. In addition, it is necessary to consider whether the costs of advertising such an event should be considered an election expense. The Accounting Profession Working Group took the approach that a fund-raising function is an event or activity held for the principal purpose of raising funds for a registered political party, electoral district association, or candidate, for which tickets are sold, but not including any routine business, administrative or social meeting or any method of soliciting funds other than by means of a ticketed event (Accounting Profession Working Group 1991, draft legislation). This general approach should be adopted.

69. It is recommended that a fund-raising function be defined as: an event or activity held for the principal purpose of raising funds for a registered political party and (or) a candidate by whom or on whose behalf the function is held, not including any routine administrative or social meeting or any method of soliciting funds other than by means of a ticketed event.
70. It is recommended that the costs associated with the conduct of a fund-raising function, except for the cost of advertising, be excluded from election expenses.

### Market Value of Goods and Services

The definition of commercial value currently provided by the Act is needlessly complicated in that it unnecessarily distin-

guishes between donors who normally supply such goods or services and those who do not (subsection 2(1)). To obtain an accurate accounting of the election expenses of a registered political party or candidate, a clear and concise definition of commercial value is required. The Accounting Profession Working Group suggested that commercial value be defined as the lowest amount charged for an equivalent amount of the same goods or services in the market area at the relevant time.

71. It is recommended that commercial value in respect of contributed goods or services used during an election be defined as the lowest amount charged for an equivalent amount of the same goods or services in the market area at the relevant time, excluding volunteer labour.

### Volunteer Labour

Volunteer labour has traditionally been excluded from the calculation of election expenses in order to facilitate citizen participation in electoral campaigns. The absence of disclosure and the resulting lack of transparency, however, has led to questions about undue influence and brings into question the integrity of the electoral system (Stanbury 1996a, pp. 89–90). According to Stanbury's calculations, the value of some volunteer efforts is far beyond that which could be contributed anonymously in cash (Stanbury 1994, pp. 13–14). Transparency, thus, requires that provisions be established for the disclosure of volunteer labour beyond a certain threshold.

Subsection 2(1) currently defines volunteer labour as any service provided free of charge by a person outside of that person's working hours, but does not include a service provided by a person who is self-employed if the service is one that is normally sold or otherwise charged for by that person. This definition is unnecessarily complicated and, as a result, is difficult to apply. Matters could

also be simplified by providing a straightforward definition of volunteer labour.

72. It is recommended that volunteer labour be defined as work provided at no cost, for which the individual providing the work does not receive pay from any source for the hours volunteered.
73. It is recommended that candidates and registered political parties be required to submit, along with their election expenses reports, a report including the name, profession or occupation, and number of hours of volunteer work of any individual who volunteers for more than 40 hours during an electoral period.

### Contributions

Currently, the term *contribution* is only defined in the Act for the purposes of subsection 229(3), in reference to contributions made by the political parties' local associations. To ensure a full and accurate disclosure from candidates and political parties, however, it seems appropriate to provide a definition of contribution.

74. It is recommended that a contribution be defined as any money provided that is not repayable and the commercial value of goods or services provided by way of a donation, advance, deposit or discount or otherwise of any tangible personal property or of services of any description, whether industrial, trade, professional, or other, excluding volunteer labour.

### Unpaid Claims and Contributions

Under the current provisions governing the financing of election campaigns, goods or services obtained during a campaign sometimes remain unpaid for a significant length of time following an election, and in a number of cases the claims are never

paid. This is problematic because goods or services provided at no cost are actually contributions and, consequently, should be treated as such in terms of reporting and disclosure.

75. It is recommended that a campaign debt, reported in the election expenses return as an unpaid claim, that remains outstanding six months after the date on which the return was due be considered a contribution, unless the creditor has taken legal action or has made other arrangements for payment.
76. It is recommended that candidates be permitted, on application to the Chief Electoral Officer in the prescribed form, to pay unpaid election claims previously reported in the election expenses return within the six-month period, rather than having to obtain a court order, as is currently required.

## Chapter 3 Reports of Candidates and Political Parties

Accurate reporting is a prerequisite for the transparency of election financing. In this chapter, consideration is given to the political parties' reports, the candidates' reports, and the verification and auditing of these reports.

### The Content of the Parties' Reports

Under the current requirements of the Act, the parties' financial reports are not sufficiently detailed to permit a complete assessment of their financial activities. The annual expenditure statements required from national parties contain just 10 line items, including "miscellaneous expenses," which sometimes comprise as much as a third of total operating expenses. Contributions are only reported by name and amount; not even the contributor's electoral district or province is provided (Wearing 1991, p. 325). As a result, the claims of critics



can be neither verified nor refuted, and the public's means for scrutinizing the financial activities of political parties is less than adequate. Complete information of this type is also necessary for the Office of the Chief Electoral Officer to assess the extent to which political parties have complied with the Act. The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing as well as the Special Committee on Electoral Reform (1993), recognized the necessity for political parties to produce more detailed reports.

77. It is recommended that political parties be required to provide more detailed financial statements, such as a balance sheet, income statement, and a statement of change in financial position, and that generally accepted accounting principles be utilized.

78. It is recommended that all donors be identified by name, address and a unique identifier, such as their date of birth, and that the categories of donors be broadened by adding the following classes: registered political parties, registered electoral district agents, political organizations other than registered political parties, and others.

### **The Content of Candidates' Reports**

The current financial returns submitted by the official agents of candidates have often been criticized for not including sufficient information. Contributions are only reported by name and amount; an address or other information necessary to verify or refute the claims of critics is not provided. The establishment of a more comprehensive financial reporting procedure for candidates would provide accountability and ensure transparency. It may also be practical to provide a short-form report for candidates who do not spend beyond a certain threshold, as this would reduce administrative time and expense.

79. It is recommended that candidates be required to disclose donors according to the following categories:—registered political parties, registered electoral district agents, political organizations other than registered political parties, and others—and that donors be identified by name, address and a unique identifier, such as their date of birth.
80. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to develop a short-form report to be used by a candidate whose expenses are less than 10% of the limit.

### **Deadline to Submit the Election Period Report**

The deadlines for candidates and parties to submit their election period returns are different but for no apparent reason. Candidates must transmit their returns within four months after polling day, whereas registered political parties have up to six months after polling day to submit the election period return and up to six months (following the end of the fiscal year) to submit the fiscal period return. It would facilitate the process of verifying candidate and party election expenses returns if all reports were available within a four-month time frame.

81. It is recommended that political parties and candidates be required to submit their respective returns within four months of polling day and that all annual fiscal period returns be required within four months of the end of the relevant fiscal period.

### **Late Filing and Amendment of Returns**

Under the current provisions of the Act, if an election expenses return is late or contains an error, the candidate or official agent may apply to a judge, who can issue an order authorizing the late filing of the



return or authorizing an amendment to the return. The same procedure must be followed by an official agent who wishes to pay a bill received more than three months after polling day as a result of the death of a creditor. Similar provisions, however, are not available to the chief agent of a political party in relation to either the annual return or the election expenses return. In addition to being costly, these requirements are unnecessarily complex. It should also be recognized that this is an administrative difficulty, and, as such, the involvement of the court is unnecessary.

82. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to extend the deadline for the submission of any annual return or election expenses returns and to permit corrections to these returns under the same conditions as those currently considered acceptable.

### **By-election Reports**

Currently the financial information provided by the parties about their activities in by-elections is insufficient for assessing whether the parties have complied with the relevant provisions of the Act. That is because the parties are now required to make such a report only within the context of the party's annual return. Requiring parties to submit a detailed financial return after each by-election, similar to the requirements for a general election, would improve the quality of reporting.

83. It is recommended that each party be required to submit a separate election expenses return for by-elections, within four months after polling day.

### **The Verification Process and the Audit**

The Act currently requires the official agents to submit the candidates' financial returns, audit statements and supporting

vouchers to the returning officers. Although these documents are available to the public for inspection, the returning officers receive very few requests. In the past, this process has led to delays in the audit process at the Office of the Chief Electoral Officer and subsequently to delays in the payment of reimbursements to candidates. This situation could be improved by providing for the financial returns to be directly submitted to the Chief Electoral Officer.

Potential shortcomings with the external audit process have also been identified, possibly increasing the risk that candidates' returns contain material errors. In particular, the absence of any obligation to consider the completeness of recorded transactions must be addressed. Overcoming these shortcomings would substantially improve the reliability of information contained in the candidates' returns.

Finally, because of the general acceptance of technology, it is possible to provide that the returns may be submitted electronically.

84. It is recommended that the auditing and verification procedures be simplified by requiring candidates to submit their financial returns and supporting vouchers, cancelled cheques, drafts, and bank statements directly to the Office of the Chief Electoral Officer.
85. It is recommended that a new audit certificate be established and that the auditor be required to complete and sign a checklist, including a number of questions concerning the accounting records maintained by the official agent.
86. It is recommended that all the financial returns required under the Act be allowed to be submitted electronically in a format prescribed

by the Chief Electoral Officer and that a signed declaration be required to be submitted along with the electronic submission.

### **Indexing the Financial Limits**

Certain provisions of the *Canada Elections Act* have not been altered in response to inflation since they were introduced in 1974. It would therefore be appropriate to adjust these amounts accordingly. The threshold for the disclosure of the name of a contributor to a registered party or candidate is currently \$100. This is inconsistent with the *Referendum Act*, which fixes the amount at \$250. In addition, the threshold for the presentation of receipts

and vouchers should also be increased, as should the amount of the subsidy provided to auditors under the *Canada Elections Act*.

87. It is recommended that the threshold amount for the disclosure of the name of a contributor to a reporting entity be raised to \$250.
88. It is recommended that the limit for the presentation of vouchers be raised from the current \$25 to \$50.
89. It is recommended that the amount of auditors' fees subsidized by the Crown be reviewed in consideration of the new audit requirements proposed in this report.

---

## *PART IV*

ENSURING FAIR COMPETITION  
IN ELECTION FINANCING

---





Democratic elections have never been quiet affairs. An election campaign is the greatest contest that a democratic society can provide, and it is the right of citizens to participate and to do so enthusiastically. To promote fairness among electoral participants, however, a balance must be achieved between, on the one hand, the freedom of expression, including freedom of the press, and, on the other, the right of electors to reflect on adequate and accurate information.

As pointed out by the Committee on Election Expenses (1966), fairness requires that access for paid partisan messages in the media be restricted in order to limit the cost of election campaigns. General restrictions on spending during election campaigns are legitimate and necessary in order to ensure equality of opportunity among candidates and among registered political parties. The provision of partial reimbursements to candidates and parties and of income tax credits for political contributions help both to encourage participation in the electoral process and to promote fairness during election campaigns.

In this part, consideration is given to the allocation of broadcasting time, the dissemination of the results of public opinion polls, candidates' election spending, and the provisions for public funding of electoral participants.

## Chapter 1 Broadcasting Time

In an effort to promote equality and fairness, broadcasting time is allocated among political parties, and election advertising is only permitted during a certain time frame. These provisions were designed partly to keep advertising costs from rising astronomically while promoting the principle of fairness in the electoral process. As noted, the advertising blackout related to candidates is currently being considered by the courts—*Somerville v. Canada (Attorney General)*, Alberta Court of Appeal—and, as a result, is not addressed in this report.

The Alberta Court of Appeal in the case of *Reform Party of Canada et al. v. Canada (Attorney General)* has ruled that, while the provisions requiring an allocation of broadcasting time (for the purposes of election advertising by the political parties) are constitutionally valid, those that preclude any party from purchasing additional broadcasting time (within its election expenses limit) are not (paragraph 319(c) and section 320). As the time limit for an appeal to the Supreme Court of Canada has expired, the decision of the Alberta Court of Appeal is final. As a result, it is necessary to repeal those sections of the *Canada Elections Act* that have been ruled unconstitutional by the Court.

90. It is recommended that paragraph 319(c) and section 320 of the Act, which preclude a political party from purchasing broadcasting time beyond that allocated, be repealed.

## Chapter 2 Public Opinion Polls

The number of polls published during election campaigns increased steadily throughout the 1970s and 1980s, peaked at 22 in 1988 and then declined again to 13 in 1993 (Frizzell and Westell 1994, p. 100). The increase in the number of polls published over the last two decades reflects the fact that elections are competitive, exciting events.

The issue of whether the publication of public opinion polls during election campaigns should be regulated has been debated for some time (Boyer 1983, pp. 583–587). The proponents of regulation have offered two principal mechanisms: a ban on the publication of public opinion polls for some or all of the election campaign period and (or) a mandatory methodological disclosure requirement. Because of Bill C-114, the *Canada Elections Act* was amended to provide a ban on the publication of opinion polls from midnight the Friday before polling day until the close

of all polling stations (section 322.1). This provision is currently being challenged by Thompson Newspapers before the Ontario Court of Appeal. The second mechanism has not yet been put into law at the federal level.

To ensure that each elector is able to exercise his or her right to vote on the basis of accurate information, the elector should be in a position to appreciate the reliability of opinion polls. A party or candidate should also be able to judge the accuracy of a poll during an election campaign, as both have the right to challenge a poll's findings on methodological grounds or on grounds of the way it is reported in the media. It would appear that the newspaper industry accepts that the methodology used in developing a poll should be published along with the poll results (Strauss 1995). This opinion is widely shared. A 1986 government white paper suggested a provision of this type (Hnatyshyn 1986, pp. 25–27), as did the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing (recommendations 1.7.15 and 1.7.16) and the Special Committee on Electoral Reform (1993).

Even without legislation, the public opinion research industry has taken commendable steps toward self-regulation. Member firms of the Canadian Association of Marketing Research Organizations, for example, are subject to periodic methodological audits (Lachapelle 1991, p. 73; Saykaly 1994, p. 140). The more than 1 200 members of the Professional Marketing Research Society (PMRS) of Canada are subject to a mandatory code of conduct, which includes a requirement that “[f]or each survey, a practitioner must provide the client (either in a report or in supporting documentation if a formal report is not being prepared) information sufficient to replicate the study” (PMRS 1994, p. 10). The report required by the PMRS is extensive enough to allow the media to release adequate methodological details. The assessment of media treatment of public opinion polls during the 1993 campaign was that

the results of these polls “were remarkably consistent and they were reported better” (Frizzell and Westell 1994, p. 99).

The Special Committee on Electoral Reform (1993), following the recommendations of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, recommended the publication of methodological criteria when an opinion poll is first released in the media. Both the committee and the Royal Commission also recommended that a full report containing the results and technical information of a published poll be made available to any person, on request. Provisions of this nature were recently adopted at the provincial level in British Columbia (section 235 of the British Columbia *Election Act*). It should be noted, however, that a distinction is made between the criteria that must be included when an opinion poll is first released in the media and those that must be included in a methodological report provided to an individual.

It is unnecessary for all the technical information about a poll to be provided when the results are first published or broadcast. If the sponsor of a poll is required to provide a detailed methodological report on request, the information that must be published could be kept to a minimum. However, the technical information published must provide enough information for an elector to evaluate the accuracy and reliability of the results. From this perspective, it is important that the name(s) of the sponsor(s) of the poll, the name of the opinion research firm, the dates when the survey was conducted, the wording of the question utilized concerning voters' intentions, the margin of error for the survey, and the sample size(s) are reported. Further details could be available on request.

It must be pointed out that there is a tendency for the media to allocate undecided respondents and those who refuse to state an opinion in the reported results on the

basis of an estimation of how these respondents may vote on polling day, without reporting the actual responses and (or) how the undecided and other respondents were allocated. Media reports based on estimates of this nature may mislead electors and influence their voting decisions. This could be avoided by stipulating that when the media are reporting the results of an opinion survey regarding an electoral event, they must give equal treatment to the frequencies for each response category prior to the allocation of undecided and other respondents (e.g., A% for party A, B% for party B, C% for others, D% undecided, E% no answer, and F% don't know) and any projection based on the data. In addition, an explanation of how the undecided were allocated would have to be provided. Requirements of this nature would help to reduce the possibility of electors being misled by reports based on estimations of the voting behaviour of undecided respondents or those who refuse to answer or don't know.

91. It is recommended that the media be required to give equal treatment to the frequencies obtained from a sample survey prior to the allocation of undecided and other respondents and to any projection based on the data.

92. It is recommended that, when first released by the media, an opinion survey regarding an electoral event be reported with an explanation of the methodology used, including the name(s) of the sponsor(s) of the poll, the name of the opinion research firm, the size of the sample(s) for the survey, the wording of the question utilized concerning voters' intentions, the margin of error, and the dates when the survey was conducted.

93. It is recommended that the sponsor of an opinion poll published during an electoral event be required to provide to any person, on request and at a reasonable cost, a detailed report of the results and methodology.

### Chapter 3 Restrictions on Spending

As noted, restrictions on the spending of electoral participants were introduced in the 1970s, both to promote fairness between electoral participants and to control the ever-increasing cost of election campaigns.

#### Increased Expense Limits If a Candidate Dies

According to subsection 91(1), the election is postponed if a candidate who is endorsed by a registered political party dies during the period beginning on the fifth day before the close of nominations and ending at the close of polls on polling day. Also, in the event of the death of a candidate after the close of nominations and before the close of the polls, subsection 210(3) provides for the election expenses limit for the remaining candidates in that electoral district to be increased to one and one half times the original amount, to compensate for the extended campaign period.

This is problematic because the electoral period is only extended in the event of the death of a registered party's candidate, whereas the expense limits are increased as a result of the death of any candidate. This means that the increased election expenses limit could apply in cases where the election period was not extended.

94. It is recommended that the spending limit for candidates at an election be increased only in the case where an election is postponed following the death of a candidate sponsored by a registered party.



### Nomination Expenses

Nomination contests in electoral districts are unregulated by the *Canada Elections Act*, except for a limit on how much can be spent on the notices for nomination meetings. This cannot be more than 1% of a candidate's election expense limit in that electoral district during the previous general election (section 214). There is, however, a particular concern that, since spending to seek the nomination is excluded from the election expense limits, a candidate might be tempted to spend lavishly to win the nomination and reap the benefits from the spill-over effect that these expenditures would probably have on the election campaign itself.

The Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing recommended, in addition to other things, that all nomination contestants should be required to submit a report on their contributions and expenditures (recommendation 1.6.10). However, as only the winner of a nomination contest becomes a candidate in the election and thus becomes subject to the reporting provision of the Act, it seems logical to require the submission of a financial report only from nominated candidates. This report could be submitted along with the candidate's return respecting election expenses.

Candidates who are nominated before the issue of the writs may also receive contributions that go unreported. Improved transparency could be achieved by requiring candidates who are nominated prior to the issue of the writs to submit a report on the contributions they receive and on expenditures incurred prior to their official nomination.

95. It is recommended that each candidate for an election be required to submit a report on nomination contributions and expenses and a report of contributions received between the date of nomination by

a party and the date of the official nomination for an election, along with the election expenses return.

### Chapter 4 Public Funding

Various monetary incentives, both direct and indirect, are given to parties and candidates to promote electoral participation. These provisions of the *Canada Elections Act* should be revisited for a variety of reasons.

#### Reconsidering the Level of Reimbursement

The present reimbursement levels, which are 22.5% for parties and 50% for candidates, have resulted in an imbalance between the financial resources of parties and candidates. The surpluses declared by candidates are large and increase with each election, whereas the parties, which have to conduct increasingly expensive national campaigns, are looking to their candidates for help. To address this imbalance, Stanbury suggested that the reimbursement of political parties and candidates should be made the same, at 33%. For parties, this would be an increase, whereas for candidates this represents a decrease (Stanbury 1991, p. 419). According to Stanbury, this shift is required because all the major parties are evidently "experiencing 'fiscal stress' in varying degrees for several reasons" (Stanbury 1991, p. 417).

Rather than continuing to reimburse parties on the basis of their ability to spend money, a more equitable system would base the reimbursement on the number of votes each party receives. The total amount of reimbursement for future general elections should not exceed the indexed value of the total of reimbursements to political parties and candidates during the 1993 general election (approximately \$22,894,443). On the basis of this total, a reasonable reimbursement would be approximately \$1.00 per vote. Eligibility for the reimbursement would be based on vote-based thresholds:



for parties, either 2% of the national vote or 5% of the vote in those electoral districts where candidates it endorsed were nominated; for candidates, 15% of the valid votes in the electoral district.

The question remains one of whether the registered political parties should be reimbursed for their by-election expenses, since parties are currently reimbursed only for expenses incurred during a general election. If so, this reimbursement should be made in accordance with the formula in effect for a general election.

It would also be practical to make the reimbursement contingent on the submission of all election expenses and annual fiscal period returns required under the Act.

96. It is recommended that a reimbursement of not more than 50% of the applicable spending limit be available to each party that receives either 2% of the national vote or 5% of the vote in those electoral districts where candidates it endorsed were nominated, as well as to each candidate who receives 15% of the valid votes in the electoral district.
97. It is recommended that the reimbursement of election expenses for both parties and candidates be an amount per vote that in total would not exceed the total amount of reimbursements paid to parties and candidates at the 1993 general election.
98. It is recommended that a registered political party be eligible for a reimbursement of by-election expenses if its candidate(s) obtain 5% of the valid votes cast in each electoral district where a by-election is held.
99. It is recommended that the reimbursement to registered political parties be made on the basis of paid

election expenses and be conditional on the filing of all required election expenses and fiscal period returns in accordance with the Act.

### **Reimbursement of the Candidate's Deposit**

Paragraph 81(1)(j) of the *Canada Elections Act* requires that each candidate make a deposit of \$1,000 and subsection 84(3) sets out the conditions for its reimbursement to the candidate. Fifty percent is returned if the candidate submits the required election expenses return and unused official income tax receipts within the prescribed time limit, and 50% is returned if the candidate is elected or obtains at least 15% of the votes cast in the electoral district; this section does not refer to the valid votes cast. Prior to 1993, the candidate's deposit was reimbursed in full if the candidate was elected or received 15% of the valid votes cast in the electoral district.

By specifying that a candidate must obtain at least 15% of the total votes cast, rather than the valid votes, Bill C-114 created an inconsistency in the Act. According to subsection 241(1), candidates are eligible for a partial reimbursement of election expenses if they were elected or received at least 15% of the valid votes cast. The distinction between the valid vote and the total vote is important because 15% of the valid vote constitutes a lower threshold.

100. It is recommended that paragraph 84(3)(b) be amended to allow the reimbursement of the first half of the deposit to candidates who were elected and to those who obtained at least 15% of the valid votes cast in the electoral district.

### **Withdrawal of a Candidate**

According to paragraph 88(2)(b) of the Act, the deposit of a candidate who withdraws prior to 5:00 p.m. on nomination day, as allowed under subsection 88(1), is forfeited.

Because a candidate who withdraws must still submit an election expenses return and the unused official receipts (paragraph 84(3)(a)), it would be more appropriate for the candidate to forfeit only that half of the deposit reimbursement that is contingent on a candidate obtaining 15% of the valid votes cast.

101. It is recommended that any candidate, including any candidate who withdraws, be reimbursed half of his or her deposit, on production of the election expenses return and the unused official receipts.

### **Reimbursement of Election Expenses When the Writ is Withdrawn**

The Act contains a provision that stipulates that no reimbursement of election expenses shall be made to candidates if the enumeration of electors has not been completed in the electoral district when the writ is withdrawn (paragraph 247(2)(a)). As a consequence of the enactment in 1993 of a provision entitling the Chief Electoral Officer to re-use the list of electors, making an enumeration unnecessary, there is a necessity to review this provision.

102. It is recommended that provisions be made for the reimbursement of election expenses when a writ is withdrawn after nomination day, if no enumeration would have been conducted as a result of the re-use of the lists, as permitted by subsection 63(3).

### **Issuance of Receipts for Contributions**

The *Income Tax Act* allows registered political parties to issue official tax receipts only for contributions received after their registra-

tion according to the *Canada Elections Act* takes effect, which is the day after they have sponsored candidates in at least 50 electoral districts. Similarly, candidates can only issue official receipts for contributions received after their nomination papers have been accepted by the returning officer. Thus, the current legal framework restricts the ability of both candidates and parties to raise sufficient campaign funds in the first few weeks of a campaign.

103. It is recommended that provision be made for the retroactive issuance of receipts for contributions to a registered party, local association, or candidate during the election period prior to the official registration or nomination, as the case may be.

### **Reimbursement of Contributions**

As noted, the *Income Tax Act* currently provides for a donor to receive a \$75 tax credit for a contribution of \$100 to a political party or candidate. A practice has been reported by which a party receiving a \$100 contribution returns \$25 to the donor. The result of this practice is that the donor actually spends nothing and the political party receives \$75 of public money. This practice should be prohibited.

104. It is recommended that no registered party or candidate be permitted to return to the donor, either directly or indirectly, any portion of a contribution that was made in conformity with the law.

---

# *PART V*

MANAGING THE ELECTORAL PROCESS

---





*A cornerstone of public confidence in any democratic system of representative government is an electoral process that is administered efficiently and an electoral law that is enforced impartially. Securing public trust requires that the election officers responsible for administration and enforcement be independent of the government of the day and not subject to partisan influence.*

(Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing 1991, vol. 1, p. 483).

The Chief Electoral Officer, who is appointed through a resolution of the House of Commons, is responsible for exercising general direction and supervision of the preparation, administration and reporting aspects of Canadian federal elections and referendums. As the legislation governing the democratic rights of Canadians has evolved the duties of the Chief Electoral Officer have become increasingly diverse.

The Chief Electoral Officer relies on the efforts of numerous election officers. The Commissioner of Canada Elections, one such official, is responsible for ensuring that the provisions of the *Canada Elections Act* are complied with and enforced. The Commissioner also develops procedures to ensure that alleged infractions under the Act are brought to his or her attention. In each electoral district, a returning officer, appointed by the Governor in Council, is responsible for the conduct of the election. The *Canada Elections Act* also provides for the temporary employment of a veritable army of election officers to assist in the conduct of a general election. As noted in the introduction to this report, the Chief Electoral Officer has recognized the necessity of developing a modern, streamlined and efficient electoral process. In this part, certain election officials, various powers under the Act, and the Office of the Chief Electoral Officer are considered.

## Chapter 1 Election Officers

To conduct an election within the short time frame provided by the *Canada Elections Act*, the involvement of up to 250 000 people is usually required. During the 1993 general election, however, enumerators were required only in the province of Quebec, as a result of the re-use in all other provinces and territories of the lists of electors from the 1992 referendum. As a consequence, the number of people employed for the 1993 general election (185 075) was lower than that for previous elections.

In this chapter several issues will be addressed, including the method by which the returning officers are appointed; the appointment of enumerators, deputy returning officers, and poll clerks; and the definition and the legal status of election officers.

### Appointment of Returning Officers

The process by which the returning officer and the assistant returning officer are appointed is an anachronism. Since 1920 the Chief Electoral Officer has been appointed by a resolution of the House of Commons. The returning officers, on the other hand, continue to be appointed by the Governor in Council and can be removed for cause only by the same authority. Assistant returning officers are then appointed by the returning officers. Both the returning officer and the assistant returning officer are required to take an oath to faithfully perform the duties of the office without partiality, fear, favour or affection.

In recent practice, the Chief Electoral Officer has played an informal and indirect role in the appointment of returning officers, by providing advice on the criteria by which those under consideration for the appointments should be judged. The Chief Electoral Officer has no further involvement in this process.

Subsection 14(3) of the Act enumerates the causes for which a returning officer may be removed. They include the following: if the returning officer is not a resident of the electoral district; if he or she is incapable of performing the duties of the position or has failed to comply with any instruction of the Chief Electoral Officer; if he or she has failed to discharge competently any of the duties; if he or she is guilty of politically partisan conduct; or if he or she has failed to complete the revision of the boundaries of the polling divisions, pursuant to subsection 20(1).

The current system of appointment creates several difficulties. First, appointees are often not given enough advance information about the nature of the work expected of them. This has resulted in a large number of resignations. Among the appointments made since the 1993 general election, for example, at the time of printing, 9 out of the 33 returning officers (27%) appointed have resigned before the initial training session. Second, in the event of non-performance or unsatisfactory performance by a returning officer during an election, the Chief Electoral Officer does not have the authority to remove a returning officer and to appoint a replacement. It is not practical for the Governor in Council to exercise this authority during an electoral event. Third, as returning officers are not appointed by the Chief Electoral Officer, they could question his or her authority to issue instructions binding on them, despite the Chief Electoral Officer's authority under the Act. Fourth, according to the theory of the apparent agent (Waddams 1993, pp. 167–168), a returning officer or his or her assistant could bind the Office of the Chief Electoral Officer to the terms and conditions of contracts that may have been signed before the issue of the writs and without the consent of the Chief Electoral Officer.

Thus, it may be desirable to give the Chief Electoral Officer a more formal role in the appointment of returning officers. This change would provide for more effective management of elections and would help to enhance the impartiality of the electoral process for the benefit of all participants.

In this context, two different options may be considered. The first option is the establishment of a process by which persons being considered for appointment by the Governor in Council would be subject to a test of competence. The testing would be administered by the Chief Electoral Officer and would ensure that prospective appointees are capable of performing the responsibilities of a returning officer. This approach, however, does not address some of the difficulties mentioned, such as the removal of a returning officer from office or the difficulties with contracting.

The appointment of returning officers by the Chief Electoral Officer is another alternative. This would serve to remedy the various difficulties stemming from the current arrangements. Under this scenario, appointments would be made following a competitive selection process, based on an impartial consideration of the merits of the prospective returning officers. This is the practice used in other jurisdictions, such as Quebec and the Northwest Territories.

105. It is recommended that provision be made for the returning officers to be appointed by the Chief Electoral Officer, who would base the selection on a formal competition open to all interested Canadians, and that the legal status of returning officers be reviewed.

### **Enumerators, Deputy Returning Officers and Poll Clerks**

The method by which many of the local election officers are selected provides a system of checks and balances within the

electoral system. These checks and balances are designed to ensure that the system is, and appears to be, fair. The Act provides for the enumerators, revising agents and revising officers in each electoral district to be appointed by the returning officer from lists supplied by the registered political parties whose candidates finished first and second in the previous election in that electoral district. The returning officer is required to ensure that each pair of enumerators or revising agents represents those two political parties.

In addition, deputy returning officers are appointed from lists supplied by the candidate of the registered party whose candidate finished first in the last election in the electoral district. Similarly, poll clerks are appointed from lists supplied by the candidate of the registered party whose candidate finished second in that electoral district in the previous election. Returning officers may refuse to appoint certain of the individuals whose names appear on the parties' lists. Subsection 64(8) (enumerators) and section 97.3 (deputy returning officers and poll clerks) provide that, following a refusal, the parties have 24 hours to recommend a replacement name.

The current procedures could be improved because of the short duration of the electoral period and the time required for the returning officer to train those appointed as enumerators, deputy returning officers and poll clerks. Consideration should be given to the fact that nominating these officials is not as easy as it once was. According to Carty's survey, "[j]ust half (49%) of all local associations involved in naming enumerators in 1988 reported that they were able to 'provide enough names easily', while 18% reported the opposite experience, indicating that they were 'not able to find enough'" (1991a, p. 141). The remaining respondents reported barely managing to find enough names. According to the reports of returning officers, submitted after the 1993 general election,

things may have deteriorated even further in this regard. On this basis it appears reasonable to provide political parties only the one opportunity to provide names for these appointments.

106. It is recommended that the parties be provided one opportunity to submit names of people for appointment of each category of election officers that the party is eligible to nominate.

### Definition of Election Officer

The Act currently defines an election officer as a person having any duty to perform pursuant to the Act for which duty that person may be sworn. In practice, candidates' representatives are required to take an oath before being permitted to be present at the polling stations. Even though the candidates' agents are not election officers, they do appear to meet the criteria established by the current definition in subsection 2(1).

107. It is recommended that candidates' agents be added to the list of persons who are excluded from the definition of election officers.

### Legal Status of Election Workers

For the purposes of the *Government Employees Compensation Act*, the personnel of the Office of the Chief Electoral Officer are employees of the Public Service of Canada. However, election officers employed at the local level during the election period, such as enumerators and deputy returning officers, are not. This follows from a legal interpretation provided by Labour Canada (Dec. 17, 1993) that held that enumerators were not covered by the *Government Employees Compensation Act*. As a consequence, an election officer who is injured while performing his or her duties would not be eligible for appropriate compensation and might possibly attempt to hold the Office of the Chief Electoral Officer liable for damages.



108. It is recommended that the appropriate coverage of the *Government Employees Compensation Act* be extended to all election officers.

## Chapter 2 Powers Under the *Canada Elections Act*

The management of the Canadian electoral process is governed by a number of statutes and requires that various powers be granted to different officials. The method by which the tariff of fees and expenses for election officers is amended is unnecessarily complicated and could also be simplified. This and related issues will be addressed in this chapter.

### Tariff of Fees

Section 198 of the *Canada Elections Act* requires that the tariff of fees and expenses for election officers be fixed by the Governor in Council on the basis of the recommendation of the Chief Electoral Officer. In practice, the Chief Electoral Officer conducts periodic reviews of the tariff in light of changes to the consumer price index, minimum wage rates, and the rates paid in other electoral jurisdictions. Travel and living expenses follow the Treasury Board directives.

The Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations has expressed the view that the *Canada Elections Act* be amended to grant the Governor in Council the authority to designate persons who might determine the amount of fees, costs, allowances and expenses. Rather than create a situation in which the Governor in Council must delegate the authority to amend the tariff each time it requires updating, it is possible to authorize the Chief Electoral Officer to amend the tariff.

109. It is recommended that the Chief Electoral Officer be authorized to determine the amount of fees, costs, allowances and expenses of election officers.

### Payment of Claims

Section 201 of the Act requires that all claims relating to the conduct of an election shall be paid by separate cheques issued from the office of the Receiver General at Ottawa and sent directly to each person entitled to payment. Two difficulties exist in this regard. First, it is not clear whether “separate cheques” means that one individual who has performed more than one function must be paid separately for each function (which leads to inefficiencies). Second, the current section does not take into account existing or future methods of payment (direct deposit for example). This section should be generalized to remedy both of these shortcomings.

110. It is recommended that the Chief Electoral Officer be made responsible for ensuring the payment of all claims relating to the conduct of an election (or under the authority of the Act) in a manner acceptable to the Receiver General.

### Exercising the Power of a Justice of the Peace

Section 151 of the Act grants the powers appertaining to a justice of the peace to every returning officer during an election and grants these powers to every deputy returning officer and central poll supervisor during the hours that the polls are open. The granting of this power to election officers is an anachronism and serves no useful purpose. While this power may have been necessary when the section was written, it is the practice today for election officers to call the local enforcement officers in the event of a disturbance.

111. It is recommended that section 151 of the *Canada Elections Act* be repealed.



### Chapter 3 Office of the Chief Electoral Officer

This chapter will be comprised of a discussion of the Office of the Chief Electoral Officer and the employees of that Office. Additionally, the responsibility of the Chief Electoral Officer to report to Parliament on the activities of his or her Office will be discussed.

#### Appointment of the Assistant Chief Electoral Officer

The staff of the Chief Electoral Officer includes an officer known as the Assistant Chief Electoral Officer, who is appointed by the Governor in Council (subsection 11(1)). The Assistant Chief Electoral Officer has all the statutory powers of the Chief Electoral Officer when he or she is absent. The Act currently states that the Assistant shall be deemed to be a person employed in the public service, and the current Assistant Chief Electoral Officer was selected through the Public Service Commission of Canada. Thus, it would be preferable for the Assistant Chief Electoral Officer to be selected through the Public Service of Canada, as is the case with all other staff of the Chief Electoral Officer, rather than being appointed by the Governor in Council.

112. It is recommended that the Governor in Council no longer appoint the Assistant Chief Electoral Officer and that the Assistant be selected through the Public Service, as is the case with all other members of the staff of the Chief Electoral Officer.

#### Authority of the Chief Electoral Officer to Innovate

Currently, there is no provision in the Act to allow the Chief Electoral Officer to conduct pilot projects with new electoral procedures during an election. The *Election Act* of Quebec, for example, makes a provision of this nature, whereby the

province's Chief Electoral Officer has the power to test new voting procedures during a by-election. The evolution in technology and the efforts of the Office of the Chief Electoral Officer to modernize the Canadian electoral process should be taken into account. For example, the utilization of telephone voting technology by electors in isolated areas could be tested during a by-election if this type of provision were implemented.

113. It is recommended that provision be made for the Chief Electoral Officer to test new electoral procedures after consultation with the Committee of the House of Commons responsible for electoral matters.

#### Right to Strike

The employees of the Office of the Chief Electoral Officer perform an essential role in two respects. First, under the authority of the Chief Electoral Officer, they are responsible for the implementation of the *Canada Elections Act* or the *Referendum Act* during an electoral event and for providing assistance to the commissions established under the *Electoral Boundaries Readjustment Act*. Second, these employees are responsible for maintaining a continual state of event readiness, as the timing of an election or referendum is not predetermined.

The consequences of a strike among the employees of the Chief Electoral Officer during an electoral event are difficult to predict, partly because there are no provisions for delaying an event. Conceivably, management at the Office of the Chief Electoral Officer would have to take over everything that had to do with running the event. The least one can say is that the situation would be extremely difficult. Moreover, if a strike was in progress at the dissolution of Parliament, it would be extremely difficult to convince employees to cross a picket line and return to work.

As the Office of the Chief Electoral Officer must be in a constant state of event readiness and be able to implement any change to the *Canada Elections Act*, it is necessary to revoke the right to strike of its employees not only during an electoral period but also for the period between elections.

Through the course of the last three years, for example, the Office of the Chief Electoral Officer has been required to prepare for the implementation of the referendum legislation, Bill C-78 and Bill C-114. In addition, the Office of the Chief Electoral Officer provided technical assistance to the electoral boundaries commissions, and the new Representation Order was published in the *Canada Gazette* of January 12, 1996. The Chief Electoral Officer also administered the 1992 referendum, the 1993 general election and, in 1995, three federal by-elections and a general election in the Northwest Territories.

Federal public servants are covered by the *Public Service Staff Relations Act*. According to that statute, there are two ways by which the right of public servants to strike can be suspended. First, subsection 102.1(1) states that the Governor in Council may, under special circumstances, limit the right to strike between Parliaments.

Second, subsection 78(1) of the *Public Service Staff Relations Act* provides for the conclusion of an agreement between the parties or for the Public Service Staff Relations Board to determine "designated employees," for whom the right to strike is prohibited pursuant to subsection 102(1) of the said Act. The designated employees are those whose duties consist in whole or in part of duties the performance of which at any particular time or after any specified period of time is or will be necessary in the interest of the safety or security of the public (subsection 78(1)). The process of negotiating to identify these designated employees is difficult and must be repeated each time the pertinent collective agreement is renewed or whenever a strike is

impending. In other jurisdictions, including Quebec, Ontario, Manitoba, and British Columbia, the law prohibits the employees of the election agency from striking (Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, 1991, vol. 1, p. 505).

114. It is recommended that the *Public Service Staff Relations Act* be amended so that the right to strike is removed for employees of the Office of the Chief Electoral Officer.

### **Budgetary Authority of the Office**

Subsection 11(1) of the *Canada Elections Act* provides for the payment of the permanent staff of the Chief Electoral Officer, and subsection 11(3) provides for the payment of additional temporary or casual employees. In practice, this means that the Office of the Chief Electoral Officer is financed through a lapsing vote, which is voted on annually for the salaries of a core group of full-time employees. The Statutory Authority, which is non-lapsing, covers all expenditures for the preparation and conduct of elections and referendums, as well as the costs related to our responsibilities under the *Electoral Boundaries Readjustment Act* and the *Elections Act* of the Northwest Territories, including the cost of additional staff required.

According to subsection 11(1) of the *Canada Elections Act*, the staff of the Chief Electoral Officer shall consist of an officer known as the Assistant Chief Electoral Officer and such other officers, clerks and employees as may be required, who shall be appointed in the manner authorized by law. At the time this subsection was written, the Treasury Board Secretariat was responsible for the allocation and control of person-years, and it is believed that the main justification for the establishment of the lapsing authority for the administration of the Office of the Chief Electoral Officer was to permit the tracking and control of the full-time person-years.

Since the introduction of the operating budgets in 1993 the Treasury Board Secretariat no longer has this responsibility, as full-time equivalents are reported but the control is by overall expenditure budget.

For the most part, there is no clear distinction whether staff are performing administrative work or event-readiness and delivery work. The mandate of the Office requires it always be ready for an electoral event, and all staff participate in event-readiness and delivery-related activities.

Because of the changes to the House rules in February 1994, the role of Parliament in the budgetary process was significantly enhanced. Through the operations of standing committees, Parliament reviews the departmental Outlooks and provides its views on future spending priorities. In addition, these committees continue their traditional role of reviewing and reporting on spending proposals in the Estimates for the current fiscal year.

A more effective arrangement would be for all the staff and all the activities of the Office to be included under the Statutory Authority. Recent discussions with the Treasury Board Secretariat have resulted in an agreement supporting the position that all activities of the Office of the Chief Electoral Officer are related to electoral event readiness and delivery and therefore should be funded under the Statutory Authority. It is also the opinion of Treasury Board Secretariat that there is currently no legal basis to establish a separate appropriation. Under the proposed scenario, the level of full-time equivalents, their salaries and other operating funds would be established by the Chief Electoral Officer for activities included under the Statutory Authorities vested in the Office of the Chief Electoral Officer, in accordance with the relevant statutes. An amount would be submitted annually for review by the

standing committee prior to the amount's inclusion in the Main Estimates.

115. It is recommended that all activities and staff of the Office of the Chief Electoral Officer be funded under one authority, the Statutory Authority.

### **Reports of the Chief Electoral Officer**

According to the *Canada Elections Act*, the Chief Electoral Officer must submit a statutory report to the Speaker of the House of Commons. The Chief Electoral Officer is also required to publish a report containing the official poll-by-poll election results. Additionally, the Chief Electoral Officer must publish the candidates' returns respecting election expenses. As the election expenses returns of the candidates and the fiscal period and election expenses returns of the registered political parties are considered public records under the Act, the Chief Electoral Officer publishes a report of them after each electoral event. The reporting provisions of the Act are intended to keep Parliamentarians and interested members of the electorate informed. The publication of the different reports is considered in this section.

### **Statutory Report Following a General Election**

According to section 195, the Chief Electoral Officer must submit a report to the Speaker of the House of Commons, containing the following items: the activities of the Office of the Chief Electoral Officer in the period since it last reported; an account of any action taken by the Chief Electoral Officer pursuant to subsections 9(1) or 9(3) or sections 255 to 257 of the Act or under subsection 3(2) of *Schedule II*; and any amendment that in the opinion of the Chief Electoral Officer is desirable for the better administration of the Act.

Under amendments to the Act passed in 1993, as part of Bill C-114, a 60-day time limit after the return of the writ for the



Chief Electoral Officer to report to Parliament (subsection 195(1)) replaced a previous provision that required the Chief Electoral Officer to report within 10 days of the commencement of every new session of Parliament. The old provision had led to the report being tabled anywhere from two to five months after a general election, depending on how soon the government decided to call the new Parliament into session. Thus, while the new requirement for a report to be tabled within 60 days of the return of the writs provides a more regular basis for reporting, it does not allow sufficient time for election evaluations to be conducted with election officers and for those findings to be included in the report on the election. This deadline also fails to allow sufficient time for substantive recommendations to be made. In this latter case, greater flexibility is required.

116. It is recommended that the period within which the Chief Electoral Officer is required to publish a report following an election be increased from 60 to 90 days after the return of the writs, with the exception of the amendments that, in the opinion of the Chief Electoral Officer, are desirable for the better administration of the Act, which would be published as soon as possible after an electoral event.

### *Reports Following a By-election*

The reporting provisions related to a by-election require the Chief Electoral Officer to submit a statutory report following a by-election to the Speaker of the House of Commons within 60 days after the return of the writ. These provisions also require that the poll-by-poll results from by-elections be published at the end of each year (paragraph 193(b)). This provision, which was not changed by Bill C-114, can result in unnecessary delays in the release of the poll-by-poll results. This was the case following the three by-elections held in

February 1995, when the legislation did not permit the Chief Electoral Officer to include the poll-by-poll results with the administrative report, even though they were available in time to do so. It may be possible in future cases to combine the poll-by-poll results of one or more by-elections with the administrative report for the by-election(s) in question, within the same time frame. If it is not possible to do so, greater flexibility would be required to publish the poll-by-poll results.

117. It is recommended that the Chief Electoral Officer be granted the discretion to publish the administrative report and the poll-by-poll results from a by-election together or separately. In either case, the administrative report (which may include the poll-by-poll results) would be published within 90 days of the return of the writs for the by-election. When it is not possible to include the poll-by-poll results within the 90-day deadline, a separate report would be published as soon as possible thereafter.

### *Statutory Report Between General Elections*

As mentioned, the Chief Electoral Officer may report to the Speaker of the House of Commons only after a general election or a by-election. It is theoretically possible that no by-election will be called between two general elections. Therefore, a period of four years or more could pass between the two reports. The Office of the Chief Electoral Officer should have the opportunity to submit a report to Parliament when the Chief Electoral Officer deems it necessary.

118. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to submit a report to Parliament on the activities of the Office when he or she deems it necessary.



### Financial Reports

Following each general election, the Chief Electoral Officer publishes a report containing the contributions and expenses of registered political parties and candidates, as well as the fiscal period returns submitted by the registered political parties. It would appear practical to recognize this long-standing practice in the statute and to provide a reasonable deadline for the publication of this document. In relation to the deadline for the publication of this report, it should be noted that, currently, candidates' returns are submitted up to four months after polling day during an election, that political parties submit their returns within six months of polling day, and that an audit of these returns is conducted by the Office of the Chief Electoral Officer.

119. It is recommended that provision be made for the publication of the report on the contributions and expenses of registered political parties and candidates and that the deadline for publication be within 12 months of the return of the writs for an election.

### Publication of Candidates' Returns

The Chief Electoral Officer is currently required to publish at the same time in at least one newspaper published or circulated in every electoral district in which an election is held all the returns or supplementary returns respecting election expenses of candidates that relate to the election in that electoral district (subsection 235(2)). This requirement is inefficient and expensive and, therefore, should be reconsidered.

120. It is recommended that provision be made for the Chief Electoral Officer to determine the method(s) to be used for distributing or publicizing the content of the returns referred to in section 235.

## Chapter 4 Enforcement: the Commissioner of Canada Elections

At the present time, the *Canada Elections Act* can only be enforced by the Commissioner of Canada Elections, employing the criminal justice process through the courts.

The position of Commissioner of Election Expenses (the former title of the Commissioner of Canada Elections) was established in 1974 by the *Election Expenses Act*. This was in response to the recommendations of the Committee on Election Expenses, which had pointed to the necessity of establishing an independent structure for dealing with offences against its proposed election expenses provisions (Committee on Election Expenses 1966, p. 61).

Initially, the Commissioner was responsible only for the application of the election expenses provisions of the *Canada Elections Act*. In 1977, these duties were extended to make the Commissioner responsible for receiving complaints from the public, for conducting investigations, and for deciding whether to institute legal proceedings respecting any alleged infraction of the Act, including one by an election officer, when requested to do so by the Chief Electoral Officer. Also in 1977, the title of this office was changed to Commissioner of Canada Elections.

While the criminal justice process may be necessary for violations that can influence the outcome of an election or undermine the integrity of the electoral process, it is inappropriate for dealing with offences of an administrative or regulatory nature. A study of the penalties given for offences against the Act in the period since 1979 demonstrates that the courts appear reluctant to treat all infringements of the Act as criminal offences. Accordingly, respondents are either fined or conditionally discharged.

An alternative procedure for dealing with administrative offences and encouraging compliance is suggested by the enforcement options provided in Bill C-61, the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act* (which received Royal Assent on December 5, 1995). Besides allowing for fines to be imposed, the Bill also authorizes the Minister, if requested to do so, to conclude compliance agreements with persons who commit violations. Under such an arrangement, fines can be reduced or cancelled for those who agree to take appropriate steps to ensure future compliance. A similar process, involving the Commissioner acting under the general supervision of the Chief Electoral Officer, could be incorporated into the *Canada Elections Act*.

As described in the report submitted by the Office of the Chief Electoral Officer to the Special Committee on Electoral Reform (1992) certain alternatives to criminal procedures are available for ensuring compliance with the Act. The following is an adaptation of the report submitted to the Special Committee on Electoral Reform.

Two specific procedures that could be employed as alternatives to criminal procedures are compliance agreements and compliance orders. Both would be non-criminal, non-judicial alternatives to specified contraventions of the *Canada Elections Act*. Repeated contravention or offences that might have an immediate effect on the results of an election and that involved dishonesty would continue to be handled exclusively through the criminal justice system.

Responsibility for the administration of the proposed compliance procedures would rest with the Commissioner of Canada Elections, who would apply them according to the following criteria: the nature and gravity of the contravention; the record, if any, of contravention; the

confidence of the public in the electoral process and the desirability of achieving compliance through measures that are remedial rather than punitive; the cost of enforcement; fairness to the person in contravention; and any other public interest that the Commissioner considers relevant.

A compliance agreement would be based on a voluntary agreement to put into place procedures or other actions that would be taken to ensure compliance with the relevant provisions of the Act. Accountability for compliance agreements could be achieved very simply by requiring that they be open to the public. The major inducement for entering into a compliance agreement would be to avoid prosecution. However, an individual who did not wish to enter into an agreement would be free to have his or her day in court.

Compliance orders, on the other hand, would be unilateral and would allow for a problem to be dealt with quickly and effectively as warranted by circumstances and within the bounds of fairness. Depending on the exigencies of a particular situation, orders could be issued on an interim basis, subject to later confirmation.

The power of the Commissioner to issue compliance orders would be similar to that existing in other regulatory statutes, where those responsible for administering or enforcing the law or regulation have the authority to order a person to do what the law or regulation requires or to forbid a person doing what is contrary to it. Carrying out the terms of a compliance order would preclude prosecution. Like compliance agreements, compliance orders would be a matter for the public record. Further accountability would be to the Federal Court by way of an appeal on the merits, which would include questions of fact and law. The Federal Court would have the power to stay the effect of a compliance order pending an appeal.

These compliance procedures afford a flexible means of fairly achieving the objectives of the *Canada Elections Act* in a manner consistent with other administrative or regulatory schemes while reserving the full weight of the criminal process for those offences that might more immediately affect the outcome of an election.

To review the enforcement mechanisms provided, it is also necessary to re-evaluate the practicality of the *Corrupt Practices Inquiries Act* and the *Disfranchising Act*, both of which seem to have fallen entirely into disuse. These two statutes are anachronistic and should be repealed. The *Corrupt Practices Inquiries Act* was adopted in 1876 and, as implied by the title, provides for the establishment of a commission of inquiry to investigate the existence of corrupt or illegal practices. The *Disfranchising Act*, which was adopted in 1894, provides for the presentation to the court of a petition alleging bribery in an election. This statute also provides for the disfranchisement of electors who have taken bribes.

Because of today's more modern legal system and the Charter, the *Disfranchising Act* could simply be repealed. In any event, there are adequate means in the *Canada Elections Act*, as well as in other statutes, such as the *Inquiries Act*, to deal with illegal election practices.

Because of the responsibilities of the Commissioner of Canada Elections for receiving complaints from the public, conducting investigations, and deciding whether to institute legal proceedings respecting any alleged infraction of the *Canada Elections Act*, these two statutes are no longer necessary.

121. It is recommended that the Commissioner of Canada Elections be empowered to enter into compliance agreements and to issue compliance orders.
122. It is recommended that the *Corrupt Practices Inquiries Act* and the *Disfranchising Act* be repealed.





---

## *REFERENCES*

---



*Works Cited*

- Accounting Profession Working Group. 1991. *Final Report of the Accounting Profession Working Group on Election/Party Finance at the Local Level*. Ottawa: Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
- Boucher, Cécile and Alain Pelletier. 1991. "Les élections contestées au Canada et dans certaines démocraties libérales." In *Canadian Elections: History and Administrative Practices*, ed. Michael Cassidy, 299–314. Vol. 4 of the research papers of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Ottawa, pp. 299–314.
- Boyer, J. Patrick. 1983. *Money and Message*. Toronto: Butterworths.
- . 1987. *Election Law in Canada*. 2 Vols. Toronto: Butterworths.
- Brodie, Janine and Celia Chandler. 1991. "Women and the Electoral Process in Canada." In *Women in Canadian Politics: Toward Equity in Representation*, ed. Kathy Megyery, 3–59. Vol. 6 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- Butler, David. 1981. "Electoral Systems." In *Democracy at the Polls*, ed. David Butler, Howard R. Penniman and Austin Ranney, 1–6. Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Carty, R. Kenneth. 1991a. *Canadian Political Parties in the Constituencies*, ed. Herman Bakvis. Vol. 23 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- . 1991b. "Official Agents in Canadian Elections: The Case of the 1988 General Election." In *Issues in Party and Election Finance in Canada*, ed. F. Leslie Seidle, 79–95. Vol. 5 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- Chief Electoral Officer of Canada. 1983. *Amendments Made to the Canada Elections Act*. Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada.
- . 1984. *Statutory Report of the Chief Electoral Officer of Canada*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- . 1989. *Report of the Chief Electoral Officer*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- . 1991. *Report of the Chief Electoral Officer of Canada*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- . 1994a. *Serving Democracy: A Strategic Plan for Elections Canada*. Ottawa: Elections Canada.
- . 1994b. *Towards the 35th General Election*. Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada.
- Committee on Election Expenses. 1966. *Report of the Committee on Election Expenses*. Ottawa: Queen's Printer.
- Coulson, Tony and Alain Pelletier. 1995. *Hours of Voting in Plural Time Zone Jurisdictions*. Ottawa: Chief Electoral Officer of Canada, Research Papers, September 1995.
- Courtney, John C. 1995. *Do Conventions Matter: Choosing National Party Leaders in Canada*. Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press.

- Eagles, Monroe. 1994. "Elections." In *Canadian Politics* (2nd ed.), ed. James P. Bickerton and Alain G. Gagnon, 141–155. Peterborough: Broadview Press.
- Frizzell, Alan and Anthony Westell. 1994. "The Press and the Prime Minister." In *The Canadian General Election of 1993*, ed. Alan Frizzell, Jon H. Pammett and Anthony Westell, 89–106. Ottawa: Carleton University Press.
- Gibbins, Roger. 1991. "Electoral Reform and Canada's Aboriginal Population: An Assessment of Aboriginal Electoral Districts." In *Aboriginal Peoples and Electoral Reform in Canada*, ed. Robert A. Milen, 153–184. Vol. 9 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- Hiebert, Janet. 1991. "Interest Groups and Canadian Federal Elections." In *Interest Groups and Elections in Canada*, ed. F. Leslie Seidle, 3–79. Vol. 2 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- Hnatyshyn, Ray. 1986. *White Paper on Electoral Law Reform*. Ottawa: Government of Canada.
- Inter-Parliamentary Union. 1994. "Declaration on Criteria for Free and Fair Elections." *Inter-Parliamentary Bulletin Second Quarter*, No. 2.
- Lachapelle, Guy. 1991. *Polls and the Media in Canadian Elections, Taking the Pulse*. Vol. 16 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- Ontario Commission on Election Finances. 1988. *A Comparative Survey of Election Finance Legislation 1988*. Toronto: Commission on Election Finances.
- Paltiel, Khayyam Zev. 1989. "Canadian Election Expense Legislation, 1963–1985: A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It?" In *Comparative Election Finance in the 1980s*, ed. Herbert B. Alexander, 51–75. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pelletier, Alain. 1991. "Politics and Ethnicity: Representation of Ethnic and Visible-Minority Groups in the House of Commons". In *Ethnocultural Groups and Visible Minorities in Canadian Politics: The Question of Access*, ed. Kathy Megyery, 101–159. Vol. 7 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.
- Professional Marketing Research Society of Canada (PMRS). 1994. *Rules of Conduct and Good Practice 1994*. Toronto: PMRS.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. 1991. *Final Report: Reforming Electoral Democracy*. 4 Vols. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada.
- Saykaly, Michael Charles. 1994. *Guide to Public Opinion Research* (4th ed.). Ottawa: Optima Consultants.
- Seidle, F. Leslie. 1994. *Reforming Canadian Political Finance Regulation: Conflicting Principles and Process*. Montréal: Institute for Research on Public Policy.
- Special Committee on Electoral Reform. 1992. *Third Report*. Ottawa: House of Commons.
- . 1993. *Fifth Report*. Ottawa: House of Commons.
- Special Committee on Election Expenses. 1971. *Second Report Respecting the Limitation and Control of Election Expenses in Canada*. Ottawa: Queen's Printer.



Stanbury, W.T. 1991. *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*. Vol. 1 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.

——— 1994. "Comments on Bill C-43, Amendments to the *Lobbyist Registration Act*." (Unpublished document submitted to the Subcommittee on Bill C-43 of the House of Commons Standing Committee on Industry.)

——— 1996a. "Getting and Spending: The Effect of Federal Regulations on Financing Political Parties and Candidates in Canada." In *Party Politics in Canada* (7th ed.), ed. H.G. Thorburn, 72–95. Scarborough: Prentice-Hall.

——— 1996b. "Regulating the Financing of Federal Parties and Candidates." In *Canadian Parties in Transition* (2nd ed.), ed. A. Brian Tanguay and Alain-G. Gagnon, 372–402. Scarborough: Nelson Canada.

Straus, Stephen. 1995. "Papers Challenge Limit on Polls." *The Globe and Mail* (21 March): A3.

Tanguay, A. Brian and Barry J. Kay. 1991. "Political Activity of Local Interest Groups." In *Interest Groups and Elections in Canada*, ed. F. Leslie Seidle, 77–115. Vol. 2 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.

Waddams, S.M. 1993. *The Law of Contracts* (3rd ed.). Toronto: Canada Law Book Inc.

Wearing, Joseph. 1991. "Regulating Federal Election Spending." In *Politics: Canada* (7th ed.), ed. Paul W. Fox and Graham White, 324–339. Toronto: McGraw-Hill-Ryerson.

White, Walter L., Ronald H. Wagenberg and Ralph C. Nelson. 1994. *Introduction to Canadian Politics and Government* (6th ed.). Toronto: Harcourt Brace and Company.

Whitehorn, Alan. 1990. "Problems and Suggestions on Electoral Reform." Issue Paper prepared for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

Young, Lisa. 1991. "Towards Transparency: An Evaluation of Disclosure Arrangements in Canadian Political Finance." In *Issues in Party and Election Financing in Canada*, ed. F. Leslie Seidle, 3–43. Vol. 5 of the research studies of the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. Toronto: Dundurn Press.

### Cases Cited

*Figueroa et al. v. Canada (Attorney General)*, Ontario Court, General Division. [On litigation].

*McCorrister v. Canada (Attorney General)*, Federal Court, Trial Division. [On litigation].

*Sauvé v. Chief Electoral Officer*, Federal Court of Appeal. [On litigation].

*Somerville v. Canada (Attorney General)*, Alberta Court of Appeal. [On litigation].

*Thompson Newspapers v. Canada (Attorney General)*, Ontario Court of Appeal. [On litigation].

*Reform Party of Canada et al. v. Canada (Attorney General)*, [1995] *Alberta Judgements* 793.

**Legislation Cited**

British Columbia. *Election Act*, S.B.C. 1995, ch. 51.

Canada. *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act* [Bill C-61], S.C. 1995, c. 40.

———. *An Act to Amend the Canada Elections Act* [Bill C-114], S.C. 1993, c. 19.

———. *An Act to Amend the Canada Elections Act* [Bill C-169], S.C. 1980-81-82-83, c. 164.

———. *An Act to Amend Certain Acts with Respect to Persons with Disabilities* [Bill C-78], S.C. 1992, c. 21.

———. *Canada Elections Act*, R.S.C. 1985, c. E-2.

———. *Canada Labour Code*, R.S.C. 1985, c. L-2.

———. *Canadian Charter of Rights and Freedoms, Constitution Act, 1982*, U.K., 1982, Part I.

———. *Corrupt Practices Inquiries Act*, R.S.C. 1985, c. C-45.

———. *Disfranchising Act*, R.S.C. 1985, c. D-3.

———. *Dominion Controverted Elections Act*, R.S.C. 1985, c. C-39.

———. *Dominion Elections Act*, C.S. 1874, c. 9.

———. *Election Expenses Act*, S.C. 1973-74, c. 51.

———. *Electoral Boundaries Readjustment Act*, R.S.C. 1985, c. E-3.

———. *Government Employees Compensation Act*, R.S.C. 1985, c. G-5.

———. *Income Tax Act*, R.S.C. 1985 (5th Supp.).

———. *Inquiries Act*, R.S.C. 1985, ch. I-II.

———. *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C. 1985, c. P-35.

———. *Referendum Act*, R.S.C. 1985, c. R-4.7.

Northwest Territories. *Elections Act*, L.R.T.N.-O. 1988, ch. E-2.

Ontario. *Election Finances Act, 1986*, S.O. c. 33.

Québec. *Election Act*, R.S.Q., c. E-3.3

---

*LIST OF  
RECOMMENDATIONS*

---





(Recommendations refer to the Canada Elections Act unless another statute is specified.)

## A. Registration Process

1. It is recommended that the requirement of 10 days continuous residence in a temporary facility, such as a sanatorium, shelter or similar institution, be repealed.
2. It is recommended that subsection 63(3) be amended to refer to the final lists of electors, and that the final lists of electors be defined as the list of electors that is prepared pursuant to section 71.32 and that contains the names of electors whose names are on the revised list, the names of electors who registered on polling day, and the names of electors who registered in accordance with the *Special Voting Rules*.
3. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to determine, through an analysis of data on residential mobility, whether it would be more effective to re-use the final lists from the most recent electoral event in a particular electoral district or proceed with a full enumeration, regardless of the length of time since the previous election.
4. It is recommended that the position of revising officer be abolished and that the responsibilities related to the sittings for revision, at which the objections of electors are heard, be transferred to the returning officer and (or) the assistant returning officer.
5. It is recommended that the position of revising officer on polling day be maintained and that this position be renamed "registration officer," to reflect the nature of the work and avoid future confusion.
6. It is recommended that level access must be provided at the revisal offices (with exceptions authorized by the Chief Electoral Officer as is currently the case for ordinary polling stations).
7. It is recommended that an elector who is applying to be added to a list, be required to include his or her previous address in the application form.
8. It is recommended that by filling out the application form, including the previous address, an elector is consenting to the deletion of his or her name from the list for the polling division where the former address is found.
9. It is recommended that the notification and publicity relating to the revision of the lists of electors be conducted in a manner prescribed by the Chief Electoral Officer.
10. It is recommended that:
  - (a) identification be required when an application is being made during the revision process by one elector on behalf of another elector who does not share a residence with the elector making the request. In this case, proper identification of the elector on whose behalf the request is being made would be required;
  - (b) when an election officer visits a residence during the revision process, any elector who resides there may request the registration of all other electors living there without identification being required, as is the case during an enumeration; and
  - (c) when an elector visits a returning officer's office or a revisal office, an elector who has shown identification may request his or her own registration as well as that of any elector sharing the same residence without the identification of the other elector being required.

11. It is recommended that the revising agents be allowed to obtain information and identification from an elector who is requesting his or her own registration, as well as registration of those electors who reside at the same address, by means other than personal contact (including data transmission technologies, such as the facsimile and electronic mail).
12. It is recommended that section 71.3, which requires the returning officer to produce and distribute the statements of changes, be repealed.
13. It is recommended that provision be made for either the deputy returning officer or the poll clerk to fill out the polling day registration certificates and record the names of the electors registered on polling day in rural areas.
14. It is recommended that provision be made for the acceptance of requests for registration at the advance polls and that this process be administered by the deputy returning officer or poll clerk.

## **B. Lists of Electors**

15. It is recommended that the additional number of printed copies of the lists of electors provided to candidates, political parties, and Members of Parliament be reduced, in all cases, to up to two additional copies.
16. It is recommended that the Chief Electoral Officer be authorized to make administrative modifications to the data base containing the final lists of electors from an electoral event when a change in address beyond the control of the elector occurs after that event.
17. It is recommended that the practice of sharing federal lists of electors with provinces, territories and municipalities be extended to school boards.

## **C. Voting Process**

18. It is recommended that section 60, which permits candidates who were Members at the dissolution of Parliament immediately preceding the election to register in electoral districts other than those in which they reside, be repealed.
19. It is recommended that transfer certificates continue to be available for candidates who wish to vote in a polling division other than the one in which they reside.
20. It is recommended that provision be made for a transfer certificate to be issued to any person appointed by the returning officer to work at a polling station.
21. It is recommended that returning officers be required to issue transfer certificates to anyone working on polling day who was appointed at any time after the advance polls and who will not be working at the polling station where he or she is registered.
22. It is recommended that provision be made for an elector who by reason of any disability is unable to vote without difficulty at a polling station that is without level access to apply for a transfer certificate at any time until close of polls on polling day.
23. It is recommended that *Schedule I, Form 3* be amended so that the candidate's name must be centred and that, if there is space left on either side, the space be filled with dots, as is currently the case for the political affiliation.

24. It is recommended that provision be made for the logos of the registered political parties to be printed in black on the left side of the ballot paper preceding the candidates' names, and that this provision come into force following the next general election.
25. It is recommended that consideration be given to the adoption of the hours of polling proposed by either the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, the Special Committee on Electoral Reform, or the Chief Electoral Officer.
26. It is recommended that all necessary election officers be allowed to be present at the polling station; and that other observers and (or) the staff of the Chief Electoral Officer, with the prior approval of the Chief Electoral Officer, also be allowed to be present at polling stations.
27. It is recommended that the representatives of candidates at the polling stations be required to be a minimum of 16 years of age.
28. It is recommended that only one representative for each candidate be allowed to be present at a polling station at any time.

#### **D. Special Voting Rules**

29. It is recommended that the military number no longer be required on the Canadian Forces list of electors.
30. It is recommended that any elector voting under the *Special Voting Rules* at a polling station or in the returning officer's office be allowed to request the assistance of election officers to cast his or her vote.

31. It is recommended that all Canadian citizens who are temporarily abroad, regardless of where they reside, be allowed to submit their special ballots through an embassy, high commission, consulate, Canadian Forces base or any other location designated by the Chief Electoral Officer.
32. It is recommended that provision be made under the *Special Voting Rules* for the replacement of a ballot paper cast in the office of the returning officer when the original ballot paper is inadvertently spoiled by the elector.
33. It is recommended that the deadline for the reception of the special ballots be changed to the hour of the closing of the polls on polling day during an election.
34. It is recommended that the criteria established in section 104 of *Schedule II*, for the rejection of special ballots, be applied consistently throughout the *Special Voting Rules*.

#### **E. Results of Voting**

35. It is recommended that the official addition be conducted using the statements of the votes that are transmitted to the returning officer along with, but outside, the ballot box. Only in those cases where this statement is unavailable or appears to have been altered or when a dispute involving a candidate or a candidate's representative occurs should the returning officer be required to open the ballot box to obtain another statement of the votes.
36. It is recommended that the actual \$500 cost reimbursement ceiling found in subsection 171(5) apply to every type of application for recount.

37. It is recommended that the *Dominion Controverted Elections Act* be repealed and that provisions replacing that statute be incorporated into the *Canada Elections Act*.
38. It is recommended that:
  - (a) contested election results be adjudicated by the Trial Division of the Federal Court of Canada, rather than the various provincial superior courts;
  - (b) the only acceptable grounds for filing a petition be the candidate's ineligibility or the election result having been affected by irregularities or corrupt practices;
  - (c) the petition be submitted within 28 days of the results appearing in the *Canada Gazette*, within 28 days of the discovery of an irregularity that affects the result, or 28 days after a conviction of election fraud involving a candidate in that constituency;
  - (d) a deposit of \$1,000 be required to file the complaint;
  - (e) the rules of the Trial Division of the Federal Court relating to civil actions be made to apply to an application to annul an election, with such modifications as the circumstances require;
  - (f) a Member of Parliament whose election is the object of an election petition be able to submit a defence within 15 days of the date on which he or she was notified;
  - (g) the adjudicating judge be empowered to dismiss any petition if it appears to be frivolous, unfounded, or to have been made in bad faith, to reject the complaint, to annul the election, or to declare another candidate elected;
  - (h) the adjudicating judge have the power to void an election if it is established that i) the fraud or irregularities were widespread enough to affect the election result or ii) the successful candidate or his or her agent is guilty of a corrupt electoral practice, even if that corrupt electoral practice did not affect the election result;
- (i) where the court has declared the election void, the court should have the power to remove from office the person elected and either to determine that another person has been elected and is allowed to take his or her seat or to provide for a new election being held;
- (j) decisions be subject to appeal within 15 days to the Federal Court of Appeal; and
- (k) an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada would have to be made within 15 days of the decision of the Federal Court of Appeal.

## F. Participation of Candidates

39. It is recommended that the right to a leave of absence without pay for the purpose of being a candidate at a federal election be extended to all employees, whether the individual is employed pursuant to the federal or a provincial or territorial law, and that the foregoing not exclude an employer from authorizing paid leave.
40. It is recommended that the returning officer be required to accept the nomination paper of any prospective candidate who is present at 2:00 p.m. at a place or places fixed for nomination.
41. It is recommended that the reference to *Schedule III* in section 80.1 be repealed and that provisions be made allowing candidates in all electoral districts to submit their nomination papers using data transmission technologies (such as the facsimile and electronic mail), provided that the \$1,000 nomination deposit is received by the returning officer prior to the



deadline for nomination and that all original documents are submitted to the returning officer within 10 days of the nomination day.

42. It is recommended that appropriate provisions be established to address the failure of a candidate to submit the nomination paper within the specified time frame.
43. It is recommended that the Act explicitly state that there is no exception to the right of a candidate or representative to enter any apartment building or multiple residence, where electors reside, between the hours of 9:00 a.m. and 9:00 p.m., for the purpose of conducting the campaign.
44. It is recommended that an offence be created for non-compliance with the provision related to the authority of candidates to enter a building.

#### **G. Official Agents**

45. It is recommended that a candidate be allowed to dismiss his or her official agent at any time and that a written notice of dismissal be required, with copies provided to the returning officer and the Chief Electoral Officer.
46. It is recommended that the new official agent be required to accept his or her appointment in writing and to provide a copy of the letter of acceptance to the returning officer and the Chief Electoral Officer.
47. It is recommended that the official agent be allowed, with the approval of the candidate, to provide written authorization for other individuals to accept donations on behalf of that candidate.

48. It is recommended that the official agent of each candidate be required to open one new account for the sole purpose of each campaign and that the account be closed after any surplus funds have been appropriately dealt with.
49. It is recommended that the campaign account be opened in the name of the official agent, using the title "official agent for (name of candidate)".

#### **H. Participation of Political Parties**

50. It is recommended that provisions for the merging of political parties that wish to merge be established, providing for the assets of the parties being kept by the party created as a result of the merger.
51. It is recommended that the notice published in the *Canada Gazette* according to subsection 31(9), be referred to as the Chief Electoral Officer's notice of intent to delete a political party from the registry and that the deletion take effect on the date the Chief Electoral Officer receives the balance or the statement that no balance remains, as provided by subsection 31(15).
52. It is recommended that a registered political party be required to submit an audited statement of the fair market value of its assets as of the date on which the notice of intent to delete was published in the *Canada Gazette* and that the statement be submitted at the time the party submits its final fiscal-period return.

## I. Where Disclosure is Lacking

53. It is recommended that
  - (a) subsection 33(3) be modified to require that an agent be appointed whenever financial transactions occur at the local level and that the name of the agent be transmitted through the chief agent of the party to the Chief Electoral Officer for inclusion in the registry of political party agents;
  - (b) this registered electoral district agent be responsible for all financial operations of the local association;
  - (c) the agent be entitled to accept contributions and to issue tax receipts;
  - (d) the agent be required to submit an audited annual fiscal return to both the chief agent of the political party and the Chief Electoral Officer; and
  - (e) in addition to the chief agent of a registered party, only a registered agent at the local level be authorized to receive a campaign surplus from the official agent of a candidate. (The registered electoral district agent would not be entitled to incur election expenses, although he or she would be permitted to contribute funds to the official agent of a candidate.)
54. It is recommended that provisions be established for the deregistration of electoral district agents at the time of the national party's deregistration, at the request of the national party or when the electoral district disappears as a result of an electoral boundary readjustment.
55. It is recommended that provision be made for the appointment of a registered agent for any trust fund associated with a political party and that this agent be granted the same rights and duties as the registered electoral district agent, including the obligation to submit an audited annual fiscal return to the Chief Electoral Officer and to the registered party.
56. It is recommended that provisions be established requiring the designation of a registered agent for each contestant for the leadership of a registered party, that the registered agent be responsible for all financial transactions relating to the leadership contest, and that the registered agent also be required to file an audited return of all transactions and a report on volunteer labour with both the Chief Electoral Officer and the chief agent of the party, within four months of the selection of the new leader.
57. It is recommended that the registered agent of a leadership contestant be required to return to the registered political party all surplus funds raised for the purpose of the leadership campaign.
58. It is recommended that Members of Parliament be required to disclose any contribution received between elections, in a manner and format that conforms to the requirements for disclosure applied to registered political entities.
59. It is recommended that all transfers made between registered political parties and candidates be clearly reported to the Chief Electoral Officer, in both the respective party and candidate returns.
60. It is recommended that all transfers of funds involving registered political parties or local associations be reported to the Chief Electoral Officer for publication.
61. It is recommended that section 232 be reviewed to specify the method by which the surplus must be calculated, taking into account the transfers between candidates and political parties.

62. It is recommended that provision be established for the Office of the Chief Electoral Officer to issue a notice of assessment to the candidates' official agents, on completion of the audit of the candidates' election expenses returns. Candidates would be required to dispose of the surplus within 60 days after receiving notice of assessment, to notify the Chief Electoral Officer in the prescribed form, and to provide evidence of the disposal.
63. It is recommended that political parties and registered electoral district agents be prohibited from transferring funds to unelected candidates after polling day, except for the payment of unpaid claims as declared in a candidate's election expenses return.
64. It is recommended that provision be made for the surplus funds of an independent candidate or a candidate with no political affiliation to be returned to him or her by the Chief Electoral Officer, on behalf of a Receiver General, if that candidate is officially nominated for the subsequent election.
- (c) costs of production of campaign commercials or ads;
  - (d) personal expenses, except the expenses related to the disability of a candidate or those incurred during an election for child care or for the care of other dependent persons;
  - (e) any expense incurred after the issue of the writs, by an individual who officially becomes a candidate after the date for the issue of the writs; and
  - (f) for a registered political party, any election expenses incurred by the leader of a registered political party, other than those election expenses directly related to that individual as a candidate in an electoral district;
- (2) However, the following types of expenditures should not be considered election expenses and therefore not be subject to the election expenses limits, nor to reimbursement:
- (a) the cost of a candidate's deposit;
  - (b) expenses incurred in holding a fund-raising function, except for the cost of advertising;
  - (c) the cost of obtaining any professional services needed to comply with the Act;
  - (d) any interest on a loan to a candidate or registered party for election expenses;
  - (e) volunteer labour;
  - (f) payments to candidates' representatives at the polls;
  - (g) expenses incurred exclusively for the ongoing administration of the registered party or a local association represented by a registered electoral district agent;
  - (h) post-election parties held and thank-you advertisements published after the close of the polls.

## **J. Defining Election Financing**

65. (1) It is recommended that election expenses be defined as the value of any goods or services used during an election period by or on behalf of a candidate or registered political party to promote or oppose the election of a candidate or a registered political party, and, without limiting the generality of the foregoing, as including the following types of expenditures:
- (a) polling and research conducted during the election period;
  - (b) training of party officials and volunteers for the campaign;

66. It is recommended that candidates' personal expenses be included as election expenses. Although the expenses related to the disability of a candidate or those incurred during an election for child care or for the care of other dependent persons are not considered to be election expenses, they could be included for the purposes of the reimbursement.
67. It is recommended that all candidates be required to submit a statement of personal expenses to their official agents and that those who incurred none be required to submit a "nil return" in a form prescribed by the Chief Electoral Officer.
68. It is recommended that candidates be required to submit supporting vouchers for personal expenses.
69. It is recommended that a fund-raising function be defined as: an event or activity held for the principal purpose of raising funds for a registered political party, and (or) a candidate by whom or on whose behalf the function is held, not including any routine administrative or social meeting or any method of soliciting funds other than by means of a ticketed event.
70. It is recommended that the costs associated with the conduct of a fund-raising function, except for the cost of advertising, be excluded from election expenses.
71. It is recommended that commercial value in respect of contributed goods or services used during an election be defined as the lowest amount charged for an equivalent amount of the same goods or services in the market area at the relevant time, excluding volunteer labour.
72. It is recommended that volunteer labour be defined as work provided at no cost, for which the individual providing the work does not receive pay from any source for the hours volunteered.
73. It is recommended that candidates and registered political parties be required to submit, along with their election expenses reports, a report including the name, profession or occupation, and number of hours of volunteer work of any individual who volunteers for more than 40 hours during an electoral period.
74. It is recommended that a contribution be defined as any money provided that is not repayable and the commercial value of goods or services provided by way of a donation, advance, deposit or discount or otherwise of any tangible personal property or of services of any description, whether industrial, trade, professional, or other, excluding volunteer labour.
75. It is recommended that a campaign debt, reported in the election expenses return as an unpaid claim, which remains outstanding six months after the date on which the return was due be considered a contribution, unless the creditor has taken legal action or has made other arrangements for payment.
76. It is recommended that candidates be permitted, on application to the Chief Electoral Officer in the prescribed form, to pay unpaid election claims which were previously reported in the election expenses return within the six-month period, rather than having to obtain a court order, as is currently required.



**K. Reporting Procedures**

77. It is recommended that political parties be required to provide more detailed financial statements, such as a balance sheet, income statement, and a statement of change in financial position, and that generally accepted accounting principles be utilized.
78. It is recommended that all donors be identified by name, address, and a unique identifier, such as their date of birth, and that the categories of donors be broadened by adding the following classes: registered political parties, registered electoral district agents, political organizations other than registered political parties, and others.
79. It is recommended that candidates be required to disclose donors according to the following categories:—registered political parties, registered electoral district agents, political organizations other than registered political parties, and others—and that donors be identified by name, address, and a unique identifier such as their date of birth.
80. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to develop a short-form report to be used by a candidate whose expenses are below 10% of the limit.
81. It is recommended that political parties and candidates be required to submit their respective returns within four months of polling day and that all annual fiscal period returns be required within four months of the end of the relevant fiscal period.
82. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to extend the deadline for the submission of any annual return or election expenses returns and to permit corrections to these returns under the same conditions as those currently considered acceptable.
83. It is recommended that each party be required to submit a separate election expenses return for by-elections, within four months after polling day.
84. It is recommended that the auditing and verification procedures be simplified by requiring candidates to submit their financial returns and supporting vouchers, cancelled cheques, drafts, and bank statements directly to the Office of the Chief Electoral Officer.
85. It is recommended that a new audit certificate be established, and that the auditor be required to complete and sign a checklist, including a number of questions concerning the accounting records maintained by the official agent.
86. It is recommended that all the financial returns required under the Act be allowed to be submitted electronically in a format prescribed by the Chief Electoral Officer and that a signed declaration be required to be submitted along with the electronic submission.
87. It is recommended that the threshold amount for the disclosure of the name of a contributor to a reporting entity be raised to \$250.
88. It is recommended that the limit for the presentation of vouchers be raised from the current \$25 to \$50.
89. It is recommended that the amount of auditors' fees subsidized by the Crown be reviewed in consideration of the new audit requirements proposed in this report.

## **L. Broadcasting and Opinion Polls**

90. It is recommended that paragraph 319(c) and section 320 of the Act, which preclude a political party from purchasing broadcasting time beyond that allocated, be repealed.
91. It is recommended that the media be required to give equal treatment to the frequencies obtained from a sample survey prior to the allocation of undecided and other respondents and to any projection based upon the data.
92. It is recommended that, when first released by the media, an opinion survey regarding an electoral event be reported along with an explanation of the methodology used, including the name(s) of the sponsor(s) of the poll, the name of the opinion research firm, the size of the sample(s) for the survey, the wording of the question utilized concerning voters' intentions, the margin of error, and the dates when the survey was conducted.
93. It is recommended that the sponsor of an opinion poll published during an electoral event be required to provide to any person, on request and at a reasonable cost, a detailed report of the results and methodology.

## **M. Candidates' Election Spending**

94. It is recommended that the spending limit for candidates at an election be increased only in the case where an election is postponed following the death of a candidate sponsored by a registered party.
95. It is recommended that each candidate for an election be required to submit a report on nomination contributions and expenses and a report of contributions received between the date of

nomination by a party and the date of the official nomination for an election, along with the election expenses return.

## **N. Reimbursements**

96. It is recommended that a reimbursement of not more than 50% of the applicable spending limit be available to each party which receives either 2% of the national vote or 5% of the vote in those electoral districts where candidates it endorsed were nominated, as well as to each candidate who receives 15% of the valid votes in the electoral district.
97. It is recommended that the reimbursement of election expenses for both parties and candidates be an amount per vote that in total would not exceed the total amount of reimbursements paid to parties and candidates at the 1993 general election.
98. It is recommended that a registered political party be eligible for a reimbursement of by-election expenses if its candidate(s) obtain 5% of the valid votes cast in each electoral district where a by-election is held.
99. It is recommended that the reimbursement to registered political parties be made on the basis of paid election expenses and be conditional on the filing of all required election expenses and fiscal period returns in accordance with the Act.
100. It is recommended that paragraph 84(3)(b) be amended to allow the reimbursement of the first half of the deposit to candidates who were elected and to those who obtained at least 15% percent of the valid votes cast in the electoral district.

101. It is recommended that any candidate, including any candidate who withdraws, be reimbursed half of his or her deposit, on production of the election expenses return and the unused official receipts.
102. It is recommended that provisions be made for the reimbursement of election expenses when a writ is withdrawn after nomination day, if no enumeration would have been conducted as a result of the re-use of the lists, as permitted by subsection 63(3).
103. It is recommended that provision be made for the retroactive issuance of receipts for contributions to a registered party, local association, or candidate during the election period prior to the official registration or nomination, as the case may be.
104. It is recommended that no registered party or candidate be permitted to return to the donor, either directly or indirectly, any portion of a contribution that was made in conformity with the law.

## **O. Election Officers**

105. It is recommended that provision be made for the returning officers to be appointed by the Chief Electoral Officer, who would base the selection on a formal competition open to all interested Canadians, and that the legal status of returning officers be reviewed.
106. It is recommended that the parties be provided one opportunity to submit names of people for appointment of each category of election officers that the party is eligible to nominate.

107. It is recommended that candidates' agents be added to the list of persons who are excluded from the definition of election officers.
108. It is recommended that the appropriate coverage of the *Government Employees Compensation Act* be extended to all election officers.

## **P. Powers Under the Act**

109. It is recommended that the Chief Electoral Officer be authorized to determine the amount of fees, costs, allowances and expenses of election officers.
110. It is recommended that the Chief Electoral Officer be made responsible for ensuring the payment of all claims relating to the conduct of an election (or under the authority of the Act) in a manner acceptable to the Receiver General.
111. It is recommended that section 151 of the *Canada Elections Act* be repealed.

## **Q. Office of the Chief Electoral Officer and Enforcement**

112. It is recommended that the Governor in Council no longer appoint the Assistant Chief Electoral Officer and that the Assistant be selected through the Public Service, as is the case with all other members of the staff of the Chief Electoral Officer.
113. It is recommended that provision be made for the Chief Electoral Officer to test new electoral procedures, after consultation with the Committee of the House of Commons responsible for electoral matters.

114. It is recommended that the *Public Service Staff Relations Act* be amended so that the right to strike is removed for employees of the Office of the Chief Electoral Officer.
115. It is recommended that all activities and staff of the Office of the Chief Electoral Officer be funded under one authority, the Statutory Authority.
116. It is recommended that the period within which the Chief Electoral Officer is required to publish a report following an election be increased from 60 to 90 days after the return of the writs, with the exception of the amendments that, in the opinion of the Chief Electoral Officer, are desirable for the better administration of the Act, which would be published as soon as possible after an electoral event.
117. It is recommended that the Chief Electoral Officer be granted the discretion to publish the administrative report and the poll-by-poll results from a by-election together or separately. In either case, the administrative report (which may include the poll-by-poll results) would be published within 90 days of the return of the writs for the by-election. When it is not possible to include the poll-by-poll results within the 90-day deadline, a separate report would be published as soon as possible thereafter.
118. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to submit a report to Parliament on the activities of the Office if he or she deems it necessary.
119. It is recommended that provision be made for the publication of the report on the contributions and expenses of registered political parties and candidates and that the deadline for publication be within 12 months of the return of the writs for an election.
120. It is recommended that provision be made for the Chief Electoral Officer to determine the method(s) to be used for distributing or publicizing the content of the returns referred to in section 235.
121. It is recommended that the Commissioner of Canada Elections be empowered to enter into compliance agreements and to issue compliance orders.
122. It is recommended that the *Corrupt Practices Inquiries Act* and the *Disfranchising Act* be repealed.



---

*LIST OF RECOMMENDATIONS  
TO BE REVIEWED IN RELATION  
TO A REGISTER OF ELECTORS*

---



(Numerical references are to the recommendation numbers in the body of the Report.)

2. It is recommended that subsection 63(3) be amended to refer to the final lists of electors and that the final lists of electors be defined as the list of electors that is prepared pursuant to section 71.32 and that contains the names of electors whose names are on the revised list, the names of electors who registered on polling day, and the names of electors who registered in accordance with the *Special Voting Rules*.
3. It is recommended that the Chief Electoral Officer be allowed to determine, through an analysis of data on residential mobility, whether it would be more effective to re-use the final lists from the most recent electoral event in a particular electoral district or proceed with a full enumeration, regardless of the length of time since the previous election.
4. It is recommended that the position of revising officer be abolished and that the responsibilities related to the sittings for revision, at which the objections of electors are heard, be transferred to the returning officer and (or) the assistant returning officer.
5. It is recommended that the position of revising officer on polling day be maintained and that this position be renamed "registration officer," to reflect the nature of the work and avoid future confusion.
6. It is recommended that level access must be provided at the revisal offices (with exceptions authorized by the Chief Electoral Officer, as is currently the case for ordinary polling stations).
7. It is recommended that an elector who is applying to be added to a list, be required to include his or her previous address in the application form.
8. It is recommended that by filling out the application form, including the previous address, an elector is consenting to the deletion of his or her name from the list for the polling division where the former address is found.
9. It is recommended that the notification and publicity relating to the revision of the lists of electors be conducted in a manner prescribed by the Chief Electoral Officer.
10. It is recommended that
  - (a) identification be required when an application is being made during the revision process by one elector on behalf of another elector who does not share a residence with the elector making the request. In this case, proper identification of the elector on whose behalf the request is being made would be required;
  - (b) when an election officer visits a residence during the revision process, any elector who resides there may request the registration of all other electors living there without identification being required, as is the case during an enumeration; and
  - (c) when an elector visits a returning officer's office or a revisal office, an elector who has shown identification may request his or her own registration as well as that of any elector sharing the same residence, without the identification of the other elector being required.

11. It is recommended that the revising agents be allowed to obtain information and identification from an elector who is requesting his or her own registration, as well as registration of those electors who reside at the same address, by means other than personal contact (including data transmission technologies, such as the facsimile and electronic mail).
12. It is recommended that section 71.3, which requires the returning officer to produce and distribute the statements of changes, be repealed.
13. It is recommended that provision be made for either the deputy returning officer or the poll clerk to fill out the polling day registration certificates and record the names of the electors registered on polling day in rural areas.
14. It is recommended that provision be made for the acceptance of requests for registration at the advance polls and that this process be administered by the deputy returning officer or poll clerk.
16. It is recommended that the Chief Electoral Officer be authorized to make administrative modifications to the data base containing the final lists of electors from an electoral event when a change in address beyond the control of the elector occurs after that event.
17. It is recommended that the practice of sharing federal lists of electors with provinces, territories and municipalities be extended to school boards.
102. It is recommended that provisions be made for the reimbursement of election expenses when a writ is withdrawn after nomination day, if no enumeration would have been conducted as a result of the re-use of the lists, as permitted by subsection 63(3).



11. Nous recommandons que les agents réviseurs soient autorisés à obtenir des renseignements et des preuves d'identité auprès de tout électeur qui demande son inscription ou celle d'électeurs résidant à la même adresse, en utilisant des moyens autres que les contacts personnels (y compris les techniques de transmission des données, telles que la télécopie ou le courrier électronique).
12. Nous recommandons que soit abrogé l'article 71.3, qui oblige le directeur du scrutin à produire et à distribuer les relevés des changements apportés aux listes électorales.
13. Nous recommandons que le scrutateur ou le greffier du scrutin soit chargé de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs inscrits ce jour-là dans les régions rurales.
14. Nous recommandons que les demandeurs d'inscription soient acceptés aux bureaux spéciaux de scrutin et soient traitées par le scrutateur ou le greffier.
16. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à apporter des changements administratifs à la base de données contenant les listes électorales définitives d'un scrutin, quand l'adresse d'un électeur change après ce scrutin, sans que l'électeur y soit pour quelque chose.
17. Nous recommandons que les listes fédérales des électeurs soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.
102. Nous recommandons que les dépenses d'élection soient remboursées si un bref est retiré après le jour des présentations, si aucun recensement n'est prévu parce que les listes auraient été réutilisées en vertu du paragraphe 63(3).

(Les numéros ci-dessous correspondent aux numéros des recommandations dans le corps du rapport.)	
2.	Nous recommandons que le paragraphe 63(3) soit modifié de manière à faire référence aux listes électorales définitives, et que ces dernières soient définies comme les listes établies conformément à l'article 71.32 et contenant les noms des personnes inscrites sur les listes révisées, ceux des personnes inscrites le jour du scrutin, et ceux des personnes inscrites en vertu des <i>Règles électorales spéciales</i> .
3.	Nous recommandons que le directeur général des élections puisse décider, en fonction des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes définitives du scrutin le plus récent dans une circumscription particulière ou de procéder à un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.
4.	Nous recommandons que le poste de réviseur soit aboli et que la responsabilité des séances de révision, auxquelles les électeurs font entendre leurs objections, soit confiée au directeur du scrutin et/ou à son adjoint.
5.	Nous recommandons que le poste de réviseur du jour du scrutin soit conservé, mais sous la nouvelle appellation de « agent d'inscription », pour bien traduire la nature de la fonction et éviter toute confusion.
6.	Nous recommandons que l'accès de plain-pied soit assuré aux bureaux de révision (sauf autorisation du directeur général des élections, comme c'est déjà le cas pour les bureaux de scrutin ordinaires).
7.	Nous recommandons que tout électeur qui demande de faire ajouter son nom à une liste électorale soit tenu d'indiquer son adresse antérieure sur le formulaire d'inscription.
8.	Nous recommandons que tout électeur ayant rempli un formulaire d'inscription en y indiquant notamment son adresse antérieure soit réputé avoir consenti à ce que son nom soit rayé de la liste de la section de vote où il était anciennement domicilié.
9.	Nous recommandons que les avis et la publicité sur la révision des listes électorales soient établis et diffusés selon les indications du directeur général des élections.
10.	Nous recommandons : a) qu'une pièce d'identité soit exigée quand, pendant le processus de révision, un électeur présente une demande d'inscription au nom d'un autre électeur ne résidant pas avec lui. En pareil cas, on exigerait une preuve d'identité en bonne et due forme de l'électeur au nom de qui la demande serait faite; b) que, lorsqu'un fonctionnaire électoral se rend à une résidence pendant la révision, tout électeur domicilié à cette adresse puisse demander l'inscription de tous les autres électeurs qui y vivent, sans avoir à fournir des pièces d'identité pour eux, comme cela se fait pendant un recensement; que, lorsqu'un électeur se rend au bureau du directeur du scrutin ou à un bureau de révision, il puisse, après avoir montré les pièces d'identité requises, demander sa propre inscription et celle de tout électeur habitant à la même adresse, sans avoir à fournir des pièces d'identité pour cette autre personne.



---

LISTE DES RECOMMANDATIONS  
À RÉEXAMINER DANS L'OPTIQUE  
D'UN REGISTRE DES ÉLECTEURS

---





**Q. Le Bureau du directeur général des élections et l'application de la Loi**

112. Nous recommandons que le directeur général adjoint des élections ne soit plus nommé par le gouverneur en conseil, mais qu'il soit choisi parmi les membres de l'administration publique fédérale, comme c'est le cas pour tous les autres membres du personnel du directeur général des élections.

113. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à mettre à l'essai de nouvelles procédures électorales, après avoir consulté le comité de la Chambre des communes responsable des questions électorales.

114. Nous recommandons que la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux membres du personnel du Bureau du directeur général des élections.

115. Nous recommandons que l'ensemble des activités et du personnel du Bureau du directeur général des élections soient financés en vertu d'une seule autorisation, soit l'Autorisation législative.

116. Nous recommandons que le délai pour la publication du rapport du directeur général des élections, à la suite d'une élection, soit porté de 60 à 90 jours après le retour du bref, et que les modifications législatives jugées nécessaires par le directeur général des élections pour que la Loi soit mieux administrée, soient publiées le plus tôt possible après le scrutin.

117. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse, à sa discrétion, publier ensemble ou séparément le rapport administratif et les résultats par section de vote d'une élection partielle. Dans un cas comme dans l'autre, le rapport administratif (qui pourrait comprendre les résultats par section de vote) serait publié dans les 90 jours suivant le retour du bref de l'élection partielle. Si les résultats par section de vote ne pouvaient être publiés dans les 90 jours, un rapport distinct serait publié le plus tôt possible par la suite.

118. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse présenter au Parlement un rapport sur les activités de son bureau lorsqu'il le juge nécessaire.

119. Nous recommandons qu'un rapport soit publié sur les contributions reçues et les dépenses engagées par les partis politiques enregistrés et par les candidats au cours d'une élection, et que le délai de publication soit de 12 mois suivant le retour du bref.

120. Nous recommandons que les méthodes de distribution ou de publication du contenu des rapports visés par l'article 235 soient déterminées par le directeur général des élections.

121. Nous recommandons que le commissaire aux élections fédérales ait le pouvoir de conclure des accords de conformité et d'émettre des ordonnances de conformité.

122. Nous recommandons que la Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses et la Loi sur la privation du droit de vote soient abrogées.

**O. Le personnel électoral**

105. Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient nommés par le directeur général des élections, à la suite d'un concours officiel ouvert à tous les Canadiens intéressés, et que le statut juridique des directeurs du scrutin soit révisé.

106. Nous recommandons que les partis politiques soient autorisés à présenter une fois des noms de personnes pour chacune des catégories de fonctionnaires électoraux dont la nomination incombe aux partis.

107. Nous recommandons que les agents des candidats soient ajoutés à la liste des personnes qui sont exclues de la définition d'un fonctionnaire électoral.

108. Nous recommandons que la protection de la Loi sur l'indemnisation des agents de l'Etat soit élargie à tous les fonctionnaires électoraux.

**P. Les pouvoirs en vertu de la Loi**

109. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à déterminer le montant des honoraires, des frais, des allocations et des dépenses.

110. Nous recommandons que le directeur général des élections soit chargé d'effectuer le paiement de toutes les réclamations relatives à la tenue d'une élection (ou prescrites par la Loi) selon une méthode acceptable pour le receveur général.

111. Nous recommandons que l'article 151 de la Loi électorale du Canada soit abrogé.

99. Nous recommandons que le remboursement aux partis politiques enregistré soit effectué sur la base des dépenses engagées pour l'élection, et sous réserve de la présentation de tous les rapports sur les dépenses d'élection et les rapports financiers annuels prescrits par la Loi.

100. Nous recommandons que l'alinéa 84(3)(b) soit modifié de manière que

les candidats soient remboursés de la première moitié de leur dépôt lorsqu'ils ont été élus ou lorsqu'ils ont obtenu au moins 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.

101. Nous recommandons que tous les candidats, y compris ceux qui se sont désistés, soient remboursés de la moitié de leur dépôt une fois qu'ils ont présenté le rapport sur leurs dépenses d'élection et ont remis les reçus d'impôt officiels non utilisés.

102. Nous recommandons que les dépenses d'élection soient remboursées si un bref est retiré après le jour des présentations, si aucun recensement n'est prévu parce que les listes auraient été réutilisées en vertu du paragraphe 63(3).

103. Nous recommandons qu'une disposition soit adoptée afin d'autoriser l'émission rétroactive de reçus pour les contributions versées à un parti enregistré, à une association locale ou à un candidat durant la période électorale, avant l'enregistrement officiel ou la présentation officielle, selon le cas.

104. Nous recommandons qu'aucun parti enregistré ni aucun candidat ne puisse retourner au donateur, de façon directe ou indirecte, une portion quelconque d'une contribution versée conformément à la Loi.

L.	<p><b>Le temps d'émission et les sondages d'opinion</b></p> <p>90. Nous recommandons que soient abrogés l'article 319c) et l'article 320 de la Loi, qui interdisent à un parti politique d'acheter du temps d'émission en sus du temps d'émission qui lui a été attribué.</p> <p>91. Nous recommandons que les médias soient tenus d'accorder un traitement égal aux résultats obtenus lors d'une enquête-échantillon avant la répartition des indices et des autres répondants, et aux résultats basés sur toute projection faite à partir de ces données.</p>	
N.	<p><b>Le remboursement des dépenses d'élection</b></p> <p>96. Nous recommandons qu'un remboursement ne dépassant pas 50 % du plafond des dépenses soit offert à chaque parti qui a obtenu soit 2 % des votes à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où il présentait des candidats, ainsi qu'à chaque candidat qui a obtenu 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.</p> <p>97. Nous recommandons que le remboursement des dépenses d'élection des partis et des candidats soit fixé à un montant par vote dont le total ne dépasserait pas le total des sommes remboursées aux partis et aux candidats à l'élection générale de 1993.</p> <p>98. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré soit admissible au remboursement des dépenses liées à une élection partielle lorsqu'il obtient 5 % des votes validement exprimés dans chacune des circonscriptions où se tiennent des élections partielles.</p>	
M.	<p><b>Les dépenses d'élection des candidats</b></p> <p>93. Nous recommandons que le com-manditaire d'un sondage d'opinion diffusé durant une campagne soit tenu de fournir à un coût raisonnable, à toute personne qui en fait la demande, un rapport détaillé sur les résultats et la méthodologie du sondage.</p>	
	<p>94. Nous recommandons que le plafond des dépenses des candidats à une élection soit augmenté uniquement dans les cas où l'élection est ajournée en raison du décès d'un candidat partain par une politique enregistrée.</p>	



79. Nous recommandons que les candidats soient tenus, dans leurs rapports, de déclarer les donateurs selon les catégories suivantes : « partis politiques », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques enregistrés », « organisations politiques autres que les partis » et « autres » et qu'ils soient tenus d'indiquer pour chaque donateur le nom, l'adresse et un critère d'identification unique tel que la date de naissance.
80. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à instituer un rapport-formulaire succinct destiné aux candidats dont les dépenses sont inférieures à 10 % de la limite permise.
81. Nous recommandons que les partis politiques et les candidats soient tenus de remettre leurs rapports respectifs dans les quatre mois suivant le jour du scrutin et que les rapports financiers annuels des partis soient déposés dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice.
82. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à prolonger le délai de remise de tout rapport annuel ou rapport des dépenses d'élection, et à permettre la correction de ces documents aux mêmes conditions que celles actuellement en vigueur.
83. Nous recommandons que chaque parti soit tenu de présenter un rapport des dépenses d'élection distinct et détaillé pour chaque élection particulière, dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.
84. Nous recommandons que le processus de vérification soit simplifié en exigeant que les candidats remettent leurs rapports financiers, pièces justificatives, chèques obliques, traites et relevés bancaires directement au Bureau du directeur général des élections.
85. Nous recommandons qu'un nouveau certificat de vérification soit établi et que le vérificateur soit tenu de remplir et de signer une liste de contrôle comportant notamment des questions sur les registres comptables tenus par l'agent officiel.
86. Nous recommandons que soit autorisée la présentation, sous forme électronique, de tous les rapports financiers exigés en vertu de la Loi, dans la forme prescrite par le directeur général des élections, et qu'une déclaration signée y soit jointe.
87. Nous recommandons que soit portée à 250 \$ la contribution minimale pour laquelle toute entité tenue de rendre des comptes doit divulguer le nom du donateur.
88. Nous recommandons qu'une pièce justificative soit exigée pour toute dépense d'au moins 50 \$, au lieu de 25 \$.
89. Nous recommandons que les honoraires des vérificateurs payés par la Couronne soient révisés en fonction des nouvelles exigences de vérification proposées dans le présent rapport.

71. Nous recommandons que la valeur commerciale des biens ou services utilisés pendant une élection et provenant de donateurs soit définie comme le plus faible montant demandé sur le marché, au moment considéré, pour un volume équivalent des mêmes biens ou services, excepté le travail bénévole.
72. Nous recommandons que le travail bénévole soit défini comme tout travail fait gratuitement par une personne qui ne reçoit aucune rémunération de quiconque pour les heures de bénévolat fournies.
73. Nous recommandons que les candidats et les partis politiques enregistrés soient tenus de soumettre, parallèlement à leurs rapports des dépenses d'élection, un compte rendu donnant le nom, la profession et le nombre d'heures de bénévolat de toute personne ayant accompli plus de 40 heures de bénévolat au cours d'une période électorale.
74. Nous recommandons qu'une contribution soit définie comme toute somme offerte et non remboursable, ainsi que la valeur commerciale des biens et services fournis sous la forme d'un don, d'une avance, d'un dépôt ou d'un escompte, ou la valeur commerciale de tout bien personnel ou service quelconque, qu'il soit industriel, commercial, professionnel ou autre, exception faite du travail bénévole.
75. Nous recommandons que toute créance impayée déclarée dans le rapport des dépenses d'élection et qui n'est toujours pas réglée six mois après la date de remise obligatoire du rapport, soit considérée comme une contribution, à moins que le créancier ait entamé des poursuites en justice ou pris d'autres dispositions pour récupérer son dû.
76. Nous recommandons que les candidats soient autorisés, après en avoir fait la demande en bonne et due forme au directeur général des élections, à régler, dans les six mois après la date de remise obligatoire du rapport des dépenses d'élection, les créances électORAles impayées et auparavant déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection, au lieu de devoir obtenir une ordonnance judiciaire, comme la Loi l'exige à l'heure actuelle.
- K. Les rapports**
77. Nous recommandons que les partis politiques soient tenus de fournir des états financiers plus détaillés, tels qu'un bilan, un état des résultats et un état de l'évolution de la situation financière, et que les principes comptables généralement reconnus soient appliqués.
78. Nous recommandons que tous les donateurs soient désignés par leur nom, leur adresse et un critère d'identification unique (la date de naissance, par exemple) et que soient ajoutées aux catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques autres que les partis », et « autres ».

- b) le coût de la formation des représentants de parti et des bénévoles de campagne;
- c) le coût de la production des messages et annonces publicitaires de la campagne;
- d) les dépenses personnelles, sauf celles qui sont imputables au handicap d'un candidat ou encore à la garde d'enfants ou d'autres personnes à charge, pendant la période électorale; tous les frais qu'encourt, après le déclenchement de l'élection, un candidat ayant officiellement présenté sa candidature après la date d'émission des brefs;
- f) toutes les dépenses d'élection engagées par le chef d'un parti politique enregistré pour le compte de ce parti, sauf celles ayant trait directement à la campagne qu'il mène dans sa propre circonscription à titre de candidat.
- (2) Cependant, il conviendrait d'exclure des dépenses d'élection les éléments suivants qui seraient soustraits aux règles définissant le plafond des dépenses et le calcul du remboursement :
- a) le dépôt du candidat;
- b) les frais liés à l'organisation d'activités de financement, sauf les dépenses de publicité;
- c) les services professionnels nécessaires pour respecter la Loi;
- d) l'intérêt payé sur un prêt consenti à un candidat ou à un parti enregistré aux fins de la campagne;
- e) le travail bénévole;
- f) les sommes payées aux représentants des candidats aux bureaux de scrutin;
- g) les frais liés exclusivement à l'administration courante du parti enregistré ou d'une association locale représentée par un agent de circonscription enregistré;
- h) le coût des réceptions organisées après l'élection et des messages de remerciement publiés après la clôture du scrutin.
66. Nous recommandons que les dépenses personnelles des candidats soient incluses dans leurs dépenses relatives au handicap d'un candidat ou les frais de garde d'enfants ou d'autres personnes à charge ne soient pas considérés comme des dépenses d'élection, on pourrait en tenir compte dans le calcul du remboursement.
67. Nous recommandons que tous les candidats soient tenus de remettre à leur agent officiel un état de leurs dépenses personnelles, même en l'absence de telles dépenses, auquel cas serait présenté un état portant la mention « néant », de la manière prescrite par le directeur général des élections.
68. Nous recommandons que les candidats soient tenus de joindre des pièces justificatives à leur état de dépenses personnelles.
69. Nous recommandons qu'une activité de financement soit définie comme toute manifestation ou activité organisée essentiellement pour recueillir des fonds au profit d'un parti et/ou d'un candidat par lequel ou au nom duquel l'activité est organisée, à l'exclusion de toute réunion courante de nature administrative ou sociale et de toute méthode de collecte de fonds autre que la vente de billets de participation à une telle activité.
70. Nous recommandons que les frais d'organisation d'une activité de financement, sauf les frais de publicité, soient exclus des dépenses d'élection.

56. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit obligatoirement désigné pour chaque candidat à la direction d'un parti enregistré, que cet agent soit responsable de toutes les opérations financières afférentes à la campagne du candidat, et qu'il soit tenu de présenter au directeur général des élections et à l'agent principal du parti, dans les quatre mois qui suivent l'élection du nouveau chef, un rapport financier vérifié et un rapport sur le travail bénévoles accompli.
  57. Nous recommandons que l'agent enregistré de tout candidat à la direction d'un parti politique enregistré soit tenu de remettre au parti tous les fonds de campagne excédentaires.
  58. Nous recommandons que les députés soient tenus de divulguer toute contribution reçue en dehors d'une période électorale, d'une manière et sous une forme qui correspondent aux règles de divulgation appliquées aux candidats et aux partis enregistrés.
  59. Nous recommandons que tous les transferts de fonds effectués entre des partis politiques enregistrés et des candidats soient clairement déclarés au directeur général des élections dans les rapports des partis et dans ceux des candidats.
  60. Nous recommandons que tous les transferts de fonds au niveau des partis politiques enregistrés ou des associations locales soient déclarés au directeur général des élections, pour divulgation publique.
  61. Nous recommandons que l'article 232 soit révisé pour y préciser la méthode de calcul de l'excédent en tenant compte des transferts entre candidats et partis.
  - a) le coût des enquêtes et sondages menés pendant la période électorale;
62. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions autorisant le Bureau du directeur général des élections à adresser un avis d'évaluation aux agents officiels des candidats, une fois terminée la vérification de leurs rapports des dépenses d'élection. Les agents seraient tenus de liquider l'excédent dans les 60 jours suivant la réception de l'avis, d'en notifier le directeur général des élections dans les règles et de fournir des preuves attestant que les fonds ont bel et bien été liquidés.
63. Nous recommandons qu'après le jour du scrutin, il soit interdit aux partis politiques et aux agents de circonscription enregistrés de transférer des fonds à des candidats non élus, sauf pour acquitter des créances impayées déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection.
64. Nous recommandons que le directeur général des élections, agissant au nom du receveur général, soit autorisé à remettre les fonds de campagne excédentaires aux candidats indépendants ou sans appartenance politique s'ils sont officiellement mis en candidature à une élection ultérieure.
- J. Le financement des élections**
- (1) Nous recommandons que les « dépenses d'élection » soient définies comme la valeur de tout bien ou service utilisé pendant une période électorale par un candidat ou un parti enregistré, ou en son nom, pour favoriser ou contrecarrer l'élection d'un candidat ou d'un parti, et que, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, soient compris dans cette définition :
- a) le coût des enquêtes et sondages menés pendant la période électorale;



H. La participation des partis	
b)	L'agent de circonscription soit responsable de toutes les opérations financières de l'association locale; L'agent soit autorisé à recevoir des contributions et à délivrer des reçus d'impôt;
c)	L'agent soit tenu de présenter chaque année un rapport financier vérifié à l'agent principal du parti et au directeur général des élections;
d)	L'agent enregistré d'une association locale ou l'agent principal d'un parti enregistré soient les seules personnes autorisées à recevoir l'excédent de campagne de l'agent officiel d'un candidat. (L'agent de circonscription n'aurait pas le droit d'engager des dépenses d'élection, mais pourrait verser des fonds à l'agent officiel d'un candidat.)
54.	Nous recommandons que des dispositions soient adoptées pour que l'agent de circonscription soit radié au moment de la radiation du parti national, à la demande de ce dernier, ou au moment de l'élimination de sa circonscription par suite d'un redécoupage des circonscriptions électorales.
55.	Nous recommandons qu'un agent enregistré soit nommé pour tout fonds en fiducie associé à un parti politique, et que cet agent ait les mêmes droits et responsabilités que l'agent de circonscription enregistré, y compris l'obligation de présenter chaque année un rapport financier vérifié au directeur général des élections et au parti enregistré.
I. Les domaines où la divulgation est incomplète	
53.	Nous recommandons que :
a)	Le paragraphe 33(3) soit modifié de manière à exiger des associations locales qui effectuent des opérations financières la nomination d'un agent dont le nom devrait être communiqué, par l'entremise de l'agent principal du parti, au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques;
52.	Nous recommandons qu'un parti politique enregistré qui est radié du registre soit tenu de présenter une déclaration vérifiée de la juste valeur commerciale qu'avait son actif à la date où l'avis d'intention de le radier a paru dans la <i>Gazette du Canada</i> , et de la déposer en même temps que le rapport du dernier exercice financier.
51.	Nous recommandons que l'avis publié dans la <i>Gazette du Canada</i> , conformément au paragraphe 31(9), soit désigné comme l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre, et que la radiation prenne effet le jour où le directeur général des élections reçoit le solde ou est informé qu'il ne reste aucun solde, conformément au paragraphe 31(15).
50.	Nous recommandons que soient adoptées des dispositions sur la fusion de gré à gré de partis politiques et qu'on y stipule que le parti issu de la fusion garde l'actif des deux anciens partis.
51.	Nous recommandons que l'avis publié dans la <i>Gazette du Canada</i> , conformément au paragraphe 31(9), soit désigné comme l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre, et que la radiation prenne effet le jour où le directeur général des élections reçoit le solde ou est informé qu'il ne reste aucun solde, conformément au paragraphe 31(15).
52.	Nous recommandons qu'un parti politique enregistré qui est radié du registre soit tenu de présenter une déclaration vérifiée de la juste valeur commerciale qu'avait son actif à la date où l'avis d'intention de le radier a paru dans la <i>Gazette du Canada</i> , et de la déposer en même temps que le rapport du dernier exercice financier.
I. Les domaines où la divulgation est incomplète	
53.	Nous recommandons que :
a)	Le paragraphe 33(3) soit modifié de manière à exiger des associations locales qui effectuent des opérations financières la nomination d'un agent dont le nom devrait être communiqué, par l'entremise de l'agent principal du parti, au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques;

- j) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale;
- k) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel devant la Cour suprême du Canada, à partir de la date où la Cour d'appel fédérale rend sa décision.
44. Nous recommandons qu'il soit décrété que quiconque contrevient à la disposition autorisant les candidats à entrer dans un immeuble se rend coupable d'une infraction.
- F. La participation des candidats**
39. Nous recommandons que le droit à un congé non payé pour se porter candidat à une élection fédérale soit accordé à tous les employés sans exception, qu'ils soient régis par une loi fédérale, provinciale ou territoriale, et que cette disposition n'empêche pas l'employeur d'accorder un congé payé.
40. Nous recommandons que le directeur du scrutin soit tenu d'accepter le bulletin de présentation de tout aspirant candidat qui, à 14 h, se trouve au lieu fixé pour la présentation des candidatures.
41. Nous recommandons que le renvoi à l'Annexe III soit supprimé de l'article 80.1 et que des mesures soient adoptées pour permettre aux candidats de toutes les circonscriptions de recourir aux techniques de transmission des données (la télécopie ou le courrier électronique, par exemple) pour envoyer leur bulletin de présentation, pourvu que le directeur du scrutin reçoive le dépôt de 1 000 \$ avant la clôture des présentations et que tous les originaux lui parviennent dans les 10 jours suivant le jour des présentations.
42. Nous recommandons que les dispositions voulues soient prises pour statuer sur le cas d'un candidat qui ne remet pas son bulletin de présentation dans les délais prescrits.
43. Nous recommandons que la Loi précise explicitement que le droit d'un candidat ou de son représentant d'entrer dans tout immeuble ou autre édifice à logements multiples, entre 9 h et 21 h, pour y faire campagne ne souffre aucune exception.
44. Nous recommandons qu'il soit décrété que quiconque contrevient à la disposition autorisant les candidats à entrer dans un immeuble se rend coupable d'une infraction.
- G. L'agent officiel**
45. Nous recommandons que les candidats puissent renvoyer leur agent officiel en tout temps au moyen d'un avis écrit dont ils transmettent copie au directeur du scrutin et au directeur général des élections.
46. Nous recommandons que le nouvel agent officiel soit tenu d'accepter sa nomination par écrit et qu'il fournisse un double de sa lettre d'acceptation au directeur du scrutin et au directeur général des élections.
47. Nous recommandons que l'agent officiel soit autorisé, avec l'approbation du candidat, à permettre par écrit à d'autres personnes d'accepter des dons au nom de ce dernier.
48. Nous recommandons que l'agent officiel du candidat soit tenu d'ouvrir un nouveau compte réservé à chaque campagne et que ce compte soit fermé, une fois le solde liquidé selon les règles.
49. Nous recommandons qu'un compte officiel de (nom du candidat) » L'agent officiel, sous le titre « agent officiel de (nom du candidat) »

34. Nous recommandons que les critères définis dans l'article 104 de l'Annexe II relativement au rejet des bulletins de vote spéciaux soient appliqués uniformément dans toutes les circonstances prévues par les Règles électorales spéciales.
- E. Les résultats du scrutin
35. Nous recommandons que le directeur du scrutin exécute l'addition officielle en utilisant les relevés du scrutin qui lui sont remis avec l'urne correspondante, mais à l'extérieur de celle-ci. Il ne sera tenu d'ouvrir l'urne pour obtenir un autre relevé que dans les cas où le relevé extérieur sera invaluable ou semblera avoir été modifié, ou encore quand il y aura contestation de la part d'un candidat ou de son représentant.
36. Nous recommandons que la limite maximale de 500 \$ prévue au paragraphe 171(5) relativement au remboursement des frais réels s'applique à toutes les demandes de recomptage, quelle qu'en soit la nature.
37. Nous recommandons que soit abrogée la Loi sur les élections fédérales contestées et que les dispositions qui la remplacent soient intégrées à la Loi électorale du Canada.
38. Nous recommandons :
- a) que la division de première instance de la Cour fédérale du Canada soit chargée de statuer sur les résultats électoraux contestés, plutôt que la cour supérieure des diverses provinces;
  - b) que les seuls motifs acceptables de contestation soient l'illégalité du candidat ou l'existence d'irrégularités ou de manœuvres frauduleuses qui ont influé sur les résultats;

- d) qu'un dépôt de 1 000 \$ soit exigé au moment de la présentation du recours;
- e) que les règles de la division de première instance de la Cour fédérale relatives aux procès civils s'appliquent aussi à une demande d'annulation d'élection, moyennant tout changement dicté par les circonstances;
- f) que le député dont l'élection fait l'objet d'un recours judiciaire dispose de 15 jours pour présenter sa défense, à compter de la date où il en est informé;
- g) que le juge ait le pouvoir de refuser tout recours lui paraissant dénué de fondement ou de sérieux ou empreint de mauvaise foi, de rejeter la plainte, d'annuler l'élection ou de déclarer élu un autre candidat;
- h) que le juge ait le pouvoir d'annuler une élection s'il est établi que 1) la fraude et les irrégularités étaient suffisamment répandues pour influencer sur les résultats de l'élection, ou que ii) le candidat déclaré élu ou son agent sont coupables de fraude électorale, même si celle-ci n'a pas déterminé l'issue du scrutin;
- i) que, si la cour annule l'élection, elle ait le pouvoir de démettre la personne élue de ses fonctions, de décréter qu'une autre personne a été élue à sa place ou de déclarer qu'une nouvelle élection doit avoir lieu;

22. Nous recommandons que les électeurs qui, en raison d'une déficience, auraient de la difficulté à voter dans un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, puissent demander un certificat de transfert n'importe quand avant la fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.

23. Nous recommandons que la formule 3 de l'Annexe I soit modifiée de manière à assurer que le nom de chaque candidat soit centré et que, s'il reste de l'espace de chaque côté du nom, cet espace soit rempli de points, comme on le fait déjà pour l'appartenance politique.

24. Nous recommandons que le logo des partis politiques enregistrés soit imprimé en noir du côté gauche du bulletin de vote, devant les noms des candidats, en vertu d'une disposition qui entrerait en vigueur après la prochaine élection générale.

25. Nous recommandons que soit envisagée l'adoption des heures du scrutin proposées soit par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, soit par le Comité spécial sur la réforme électorale, soit encore par le directeur général des élections.

26. Nous recommandons que tous les membres du personnel électoral dont la présence est nécessaire dans les bureaux de scrutin soient autorisés à y être, de même que les observateurs et/ou membres du personnel du directeur général des élections qui auraient obtenu l'approbation préalable de ce dernier.

27. Nous recommandons que les représentants des candidats dans les bureaux de scrutin soient tenus d'avoir au moins 16 ans.

28. Nous recommandons que chaque candidat ait droit à un seul représentant par bureau de scrutin.

## D. Les Règles électorales spéciales

29. Nous recommandons qu'il ne soit plus obligatoire d'inscrire le numéro militaire sur la liste électorale des Forces canadiennes.

30. Nous recommandons que tout électeur votant sous le régime des *Règles électorales spéciales* dans un bureau de scrutin ou au bureau du directeur du scrutin soit autorisé à demander l'aide des fonctionnaires électoraux pour exercer son droit.

31. Nous recommandons que tous les citoyens canadiens qui séjournent temporairement à l'étranger, peu importe leur lieu de résidence, puis- sent remettre leur bulletin de vote à une ambassade, un haut-commissariat, un consulat, une base des Forces canadiennes, ou tout autre endroit désigné par le directeur général des élections.

32. Nous recommandons que les *Règles électorales spéciales* soient modifiées de façon à prévoir le remplacement de tout bulletin de vote qu'un électeur rend inutilisable par inadvertance au bureau du directeur du scrutin.

33. Nous recommandons que l'heure limite de présentation des bulletins de vote spéciaux soit reportée à l'heure de fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.



- |                             |     |   |
|-----------------------------|-----|---|
| C.                          | 17. | Nous recommandons que les listes fédérales des électeurs soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.   |
|                             | 18. | Nous recommandons que soit abrogé l'article 60, qui autorise les candidats au moment de la dissolution du Parlement ayant précédé immédiatement l'élection, à s'inscrire dans des circonscriptions autres que celle où ils résident.                                    |
| B.                          | 19. | Nous recommandons que des certificats de transfert continuent d'être délivrés aux candidats qui désirent voter dans une section de vote autre que celle où ils résident.  |
|                             | 20. | Nous recommandons qu'un certificat de transfert soit délivré à toute personne à qui le directeur du scrutin confie des fonctions dans un bureau de vote.  |
| B.                          | 21. | Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient tenus de délivrer un certificat de transfert à toute personne qui, le jour du scrutin, doit travailler ailleurs qu'au bureau de vote où elle est inscrite et qui a été nommée après le scrutin par anticipation. |
|                             | 22. | Nous recommandons que les candidats, les partis politiques et les députés puissent recevoir un maximum de deux copies imprimées supplémentaires des listes électorales.   |
| D. Les listes des électeurs |     |   |
| C.                          | 23. | Nous recommandons que le directeur du scrutin soit chargé de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs inscrits ce jour-là dans les régions rurales.   |
|                             | 24. | Nous recommandons que les demandeurs d'inscription soient acceptés aux bureaux spéciaux de scrutin et soient traités par le scrutateur ou le greffier.  |
| B.                          | 25. | Nous recommandons que les candidats, les partis politiques et les députés puissent recevoir un maximum de deux copies imprimées supplémentaires des listes électorales.   |
|                             | 26. | Nous recommandons que les listes électorales soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.   |

(Sauf indication contraire, les recommandations renvoient à la Loi électorale du Canada.)

## A. L'inscription

1. Nous recommandons que soit supprimée la condition suivant laquelle une personne résidant dans un établissement temporaire, tel un sanatorium ou un refuge, doit y avoir résidé pendant 10 jours de suite pour pouvoir être recensée.
  2. Nous recommandons que le paragraphe 63(3) soit modifié de manière à faire référence aux listes électorales définitives, et que ces dernières soient définies comme les listes établies conformément à l'article 71.32 et contenant les noms des personnes inscrites sur les listes révisées, ceux des personnes inscrites le jour du scrutin, et ceux des personnes inscrites en vertu des *Règles électorales spéciales*.
  3. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse décider, en fonction des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes définitives du scrutin le plus récent dans une circonscription particulière ou de procéder à un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.
  4. Nous recommandons que le poste de réviseur soit aboli et que la responsabilité des séances de révision, auxquelles les électeurs font entendre leurs objections, soit confiée au directeur du scrutin et/ou à son adjoint.
  5. Nous recommandons que le poste de réviseur du jour du scrutin soit conservé, mais sous la nouvelle appellation de « agent d'inscription », pour bien traduire la nature de la fonction et éviter toute confusion.
- 
6. Nous recommandons que l'accès de plain-pied soit assuré aux bureaux de révision (sauf autorisation du directeur général des élections, comme c'est déjà le cas pour les bureaux de scrutin ordinaires).
  7. Nous recommandons que tout électeur qui demande de faire ajouter son nom à une liste électorale soit tenu d'indiquer son adresse antérieure sur le formulaire d'inscription.
  8. Nous recommandons que tout électeur ayant rempli un formulaire d'inscription en y indiquant notamment son adresse antérieure soit réputé avoir consenti à ce que son nom soit rayé de la liste de la section de vote où il était anciennement domicilié.
  9. Nous recommandons que les avis et électoraux soient établis et diffusés selon les indications du directeur général des élections.
  10. Nous recommandons :
    - a) qu'une pièce d'identité soit exigée quand, pendant le processus de révision, un électeur présente une demande d'inscription au nom d'un autre électeur ne résidant pas avec lui. En pareil cas, on exigerait une preuve d'identité en bonne et due forme de l'électeur au nom de qui la demande serait faite;
    - b) que, lorsqu'un fonctionnaire électoral se rend à une résidence pendant la révision, tout électeur domicilié à cette adresse puisse demander l'inscription de tous les autres électeurs qui y vivent, sans avoir à fournir de pièces d'identité pour eux, comme cela se fait pendant un recensement;



---

## *LISTE DES RECOMMANDATIONS*

---





- Seidle, F. Leslie, *Reforming Canadian Political Finance Regulation: Conflicting Principles and Process*, Institut de recherches politiques, Montréal, 1994.
- Société professionnelle de recherche en marketing du Canada (SPRM), *Rules of Conduct and Good Practice* 1994, SPRM, Toronto, 1994.
- Stanbury, W.T., *L'argent et la politique fédérale canadienne : Le financement des candidats et candidates et des partis*, vol. 1 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991.
- , « Comments on Bill C-43, Amendments to the Lobbyist Registration Act », mémoire présenté au Comité permanent de la Chambre des communes sur l'industrie, 1994.
- , « Getting and Spending: The Effect of Federal Regulations on Financing Political Parties and Candidates in Canada », dans H.C. Thorburn (dir.), *Party Politics in Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Scarborough, Prentice-Hall, 1996a, p. 72-95.
- , « Regulating the Financing of Federal Parties and Candidates », dans A. Brian Tangay et Alain-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, 2<sup>e</sup> éd., Scarborough, Nelson Canada, 1996b, p. 372-402.
- Straus, Stephen, « Papers Challenge Limit on Polls », *The Globe and Mail* (Toronto), 21 mars 1995, p. A3.
- Tangay, A. Brian, et Barry J. Kay, « L'activité politique des groupes d'intérêt locaux », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études réalisées pour le compte de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991, p. 3-47.
- Young, Lisa, « Pour une plus grande transparence—Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991, p. 3-47.
- Whitehorn, Alan, « Problems and Suggestions on Electoral Reform », document de discussion préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1990.
- White, Walter L., Ronald H. Wagenberg et Ralph C. Nelson, *Introduction to Canadian Politics and Government*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Harcourt Brace and Company, 1994.
- Waddams, S.M., *The Law of Contracts*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book Inc., 1993.
- Wearing, Joseph, « Regulating Federal Election Spending », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics: Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill-Ryerson, 1991, p. 324-339.
- Wilson & Laflleur, 1991, p. 89-131.
- Union interparlementaire, « Déclaration sur les critères pour la tenue d'élections libres et équitables », *Bulletin interparlementaire*, 2<sup>e</sup> trimestre, n° 2, 1994.
- Waddams, S.M., *The Law of Contracts*, 3<sup>e</sup> éd., Toronto, Canada Law Book Inc., 1993.
- Wearing, Joseph, « Regulating Federal Election Spending », dans Paul W. Fox et Graham White (dir.), *Politics: Canada*, 7<sup>e</sup> éd., Toronto, McGraw-Hill-Ryerson, 1991, p. 324-339.
- White, Walter L., Ronald H. Wagenberg et Ralph C. Nelson, *Introduction to Canadian Politics and Government*, 6<sup>e</sup> éd., Toronto, Harcourt Brace and Company, 1994.
- Whitehorn, Alan, « Problems and Suggestions on Electoral Reform », document de discussion préparé pour la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 1990.
- Young, Lisa, « Pour une plus grande transparence—Évaluation des mécanismes de divulgation dans le domaine du financement politique au Canada », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991, p. 3-47.
- Causes citées
- Figueroa et al. c. Canada (Procureur général), Cour de l'Ontario, division générale. [En instance.]
- McCorrister c. Canada (Procureur général), Cour fédérale du Canada, division de première instance. [En instance.]

- \_\_\_\_\_, *Rapport statutaire du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, 1984.
- \_\_\_\_\_, *Rapport du directeur général des élections*, Ottawa, Ministère des Approvisionnements et Services Canada, 1989.
- \_\_\_\_\_, *Rapport du directeur général des élections du Canada*, Ottawa, Ministère des élections et Services Canada, 1991.
- \_\_\_\_\_, *Au service de la démocratie : Le plan stratégique d'Élections Canada*, Ottawa, Elections Canada, 1994a.
- \_\_\_\_\_, *Vers la 35<sup>e</sup> élection générale*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, 1994b.
- Eagles, Monroe, « Elections », dans James P. Brackerton et Alain G. Gagnon (dir.), *La politique canadienne*, 2<sup>e</sup> éd., Peterborough, Broadview Press, 1994, p. 141-155.
- Frizzell, Alan, et Anthony Westell, « The Press and the Prime Minister », dans Alan Frizzell, Jon H. Pammett et Anthony Westell (dir.), *The Canadian General Election of 1993*, Ottawa, Carleton University Press, 1994, p. 89-106.
- Gibbins, Roger, « La réforme électorale et la population autochtone du Canada — Evaluation des circonscriptions autochtones », dans Robert A. Milen (dir.), *Les peuples autochtones et la réforme électorale au Canada*, vol. 9 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991, p. 179-214.
- Groupe de travail de la profession comptable sur l'information relative au financement des campagnes électorales et les partis au Optima, 4<sup>e</sup> éd., 1994.
- Saykaly, Michel Charles, *Guide de recherche sur l'opinion publique*, Ottawa, Conseillers
- Hiebert, Janet, « Les groupes d'intérêt et les élections fédérales canadiennes », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Les groupes d'intérêt et les élections au Canada*, vol. 2 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991, p. 3-88.
- Hnatyshyn, Ray, *Livre blanc sur la réforme de la Loi électorale*, Ottawa, Gouvernement du Canada, 1986.
- Lachapelle, Guy, *Les sondages et les médias lors des élections au Canada : Le pouls de l'opinion*, vol. 16 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991.
- Pattell, Khayam Zev, « Canadian Election Expense Legislation, 1963-1985—A Critical Appraisal or Was the Effort Worth It? », dans Herbert B. Alexander (dir.), *Comparative Election Finance in the 1980s*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 51-75.
- Pelletier, Alain, « Ethnie et politique—La représentation des groupes ethniques et des minorités visibles à la Chambre des communes », dans Kathy Megery (dir.), *Minorités visibles, communautés ethnoculturelles et politique canadienne : La question de l'accessibilité*, vol. 7 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Laflleur, 1991, p. 111-177.
- Saykaly, Michel Charles, *Guide de recherche sur l'opinion publique*, Ottawa, Conseillers

Ouvrages cités

- Boucher, Cécile, et Alain Pelletier, « Les élections contestées au Canada et dans certaines démocraties libérales », dans Michael Cassidy (dir.), *Les élections au Canada : histoire et pratiques*, vol. 4 des documents de recherche de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Ottawa, 1991, p. 299-314.
- Boyer, J. Patrick, *Money and Message*, Toronto, Butterworths, 1983.
- \_\_\_\_\_, *Election Law in Canada*, 2 vol., Toronto, Butterworths, 1987.
- Brodie, Janine, et Celia Chandler, « Les femmes et le processus électoral au Canada », dans Kathy Megyery (dir.), *Les femmes et la politique canadienne : Pour une représentation équitable*, vol. 6 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991, p. 3-66.
- Butler, David, « Electoral Systems », dans David Butler, Howard R. Penniman et Austin Ranney (dir.), *Democracy at the Polls*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1981, Washington, p. 1-6.
- Carty, R. Kenneth, Herman Bakvis (dir.), *L'action des partis politiques dans les circonscriptions au Canada*, vol. 23 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991a.
- \_\_\_\_\_, « Le rôle des agents officiels dans les élections canadiennes—Analyse des élections fédérales de 1988 », dans F. Leslie Seidle (dir.), *Aspects du financement des partis et des élections au Canada*, vol. 5 des études de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, Toronto et Montréal, Dundurn Press et Wilson & Lafleur, 1991b, p. 91-108.
- Comité des dépenses électorales, *Rapport du comité des dépenses électorales*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1966.
- Comité spécial sur la réforme électorale, *Troisième rapport*, Ottawa, Chambre des communes, 1992.
- \_\_\_\_\_, *Cinquième rapport*, Ottawa, Chambre des communes, 1993.
- Comité spécial sur les dépenses électorales, *Deuxième rapport concernant la limitation et le contrôle des dépenses électorales au Canada*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1971.
- Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, *Pour une démocratie électorale renouvelée : Rapport final*, 4 vol., Ottawa, Ministère des Approvisionnementnements et Services Canada, 1991.
- Commission sur le financement des élections de l'Ontario, *Étude comparative de la législation applicable au financement des élections 1988*, Toronto, Commission sur le financement des élections, 1988.
- Coulson, Tony, et Alain Pelletier, *Hours of Voting in Plural Time Zone Jurisdictions*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, documents de travail, septembre 1995.
- Courtney, John C., *Do Conventions Matter: Choosing National Party Leaders in Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1995.
- Directeur général des élections du Canada, *Modifications apportées à la Loi électorale du Canada*, Ottawa, Directeur général des élections du Canada, 1983.





---

## REFERENCES

---



Le pouvoir du commissaire d'émettre des ordonnances de conformité serait analogue à celui que prévoient d'autres lois et règlements, qui donnent aux responsables de l'administration ou de l'application de cette loi ou de ce règlement le pouvoir d'ordonner à une personne de faire ce qu'exige la loi ou le règlement, ou de lui interdire d'y contrevenir. En exécutant les conditions d'une ordonnance de conformité, le contrevenant éviterait les poursuites. Tout comme les accords de conformité, les ordonnances seraient rendues publiques. Le palier suivant de responsabilité serait celui de la Cour fédérale, par la voie d'un appel sur le fond portant sur des questions de fait et des points de droit. La Cour fédérale aurait le pouvoir de maintenir une ordonnance en vigueur en attendant l'audition de l'appel.

Ces mécanismes permettraient de réaliser de façon souple et équitable les objectifs de la *Loi électorale du Canada*. Ils seraient conformes à d'autres modalités administratives ou réglementaires, et réserveraient les poursuites au criminel aux seules infractions susceptibles d'influer directement sur l'issue d'une élection.

Dans la même optique, il importe de réévaluer l'utilité de la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses* et de la loi sur la privation du droit de vote, qui apparemment ne sont plus jamais appliquées. Ces lois désuètes devraient être abrogées. Comme l'indique son titre, la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses*,

qui remonte à 1876, prévoit l'établissement d'une commission pour faire enquête sur l'existence de délits de corruption ou de manœuvres frauduleuses. Quant à la *Loi sur la privation du droit de vote*, adoptée en 1894, elle prévoit la présentation au tribunal d'une pétition alléguant la corruption électorale, et la privation du droit de vote des électeurs ayant accepté des pots-de-vin. Dans le contexte du système juridique actuel et compte tenu de la Charte, la *Loi sur la privation du droit de vote* pourrait être tout simplement abrogée. Un nombre suffisant de mécanismes sont prévus dans la *Loi électorale du Canada* et dans d'autres lois, notamment la *Loi sur les enquêtes*, pour traiter adéquatement les cas de pratiques électorales illégales.

Le commissaire aux élections fédérales étant chargé de recevoir les plaintes du public, de mener des enquêtes et de décider s'il y a lieu d'intenter des poursuites judiciaires pour toute infraction présumée à la *Loi électorale du Canada*, les deux lois mentionnées précédemment n'ont plus leur raison d'être.

121. Nous recommandons que le commissaire aux élections fédérales ait le pouvoir de conclure des accords de conformité et d'émettre des ordonnances de conformité.

122. Nous recommandons que la *Loi relative aux enquêtes sur les manœuvres frauduleuses* et la *Loi sur la privation du droit de vote* soient abrogées.



Deux mesures particulières pourraient être substituées à la procédure au criminel : les accords de conformité et les ordonnances de conformité. Toutes deux seraient des solutions de rechange aux poursuites judiciaires, pour des cas spécifiques d'infraction à la *Loi électorale du Canada*. Les cas de récidive, ou les infractions empreintes de malhonnêteté susceptibles d'influer directement sur les résultats d'une élection, continueraient d'être traités exclusivement au criminel.

L'administration des mécanismes de conformité proposés serait confiée au commissaire aux élections fédérales, qui les appliquerait en fonction des critères suivants : nature et gravité de l'infraction; fréquence des infractions, le cas échéant; confiance du public dans le processus électoral; avantages que donneraient les mesures de redressement, par rapport aux mesures punitives, pour assurer la conformité; coût des mesures d'exécution; équité envers le contrevenant; et tout autre élément jugé d'intérêt public par le commissaire.

Dans le cadre d'un accord de conformité, un contrevenant s'engagerait volontairement à mettre en œuvre des procédures ou d'autres mesures pour se conformer aux dispositions pertinentes de la Loi. On pourrait contrôler l'exécution de ces accords en exigeant simplement qu'ils soient rendus publics. Les contrevenants se soumettraient à des accords de conformité principalement en vue d'éviter des poursuites. Toutefois, une personne qui refuserait de conclure un accord demeurerait libre de défendre sa cause devant les tribunaux.

L'ordonnance de conformité, en revanche, serait unilatérale. Elle permettrait de traiter le problème aussi rapidement et efficacement que possible, et en toute équité. Selon les exigences particulières à la situation, l'ordonnance pourrait d'abord être de caractère provisoire et être confirmée ultérieurement.

des élections, s'il y a lieu d'intenter des poursuites lorsqu'un personnel électoral, comme un membre du personnel électoral, commet une présumée infraction à la Loi. C'est aussi en 1977 que son titre était changé pour celui de commissaire aux élections fédérales.

Si des poursuites au criminel peuvent s'avérer nécessaires dans le cas d'infractions pouvant influencer les résultats d'une élection ou miner l'intégrité du processus électoral, elles ne conviennent pas dans le cas de dérogations d'ordre administratif ou réglementaire. Une étude des peines imposées depuis 1979 révèle que les tribunaux semblent à traiter tous les manquements à la Loi comme des actes criminels. Aussi les contrevenants sont-ils mis à l'amende ou libérés sous condition.

Les mesures prévues dans la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (projet de loi C-61 qui a reçu la sanction royale le 5 décembre 1995) constituent une solution intéressante pour traiter les infractions de nature administrative et favoriser le respect de la loi. Outre l'imposition d'amendes, cette loi prévoit que le ministre peut, sur demande, conclure des accords de conformité avec les contrevenants. En pareil cas, les amendes peuvent être réduites ou annulées si les contrevenants s'engagent à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la loi. Une procédure similaire, appliquée par le commissaire sous la surveillance générale du directeur général des élections, pourrait être incorporée à la *Loi électorale du Canada*.

Dans un rapport présenté en 1992 au Comité spécial sur la réforme électorale, le Bureau du directeur général des élections exposait certaines solutions de rechange susceptibles de remplacer les procédures au criminel. Les paragraphes qui suivent s'inspirent de ce rapport.

**Rapports statutaires entre les élections**

*générales*

Comme il a été noté plus haut, le directeur général des élections peut soumettre un rapport au président de la Chambre des communes uniquement après une élection générale ou une élection partielle. Il est théoriquement possible qu'aucune élection partielle n'ait lieu entre deux élections générales. Il pourrait donc s'écouler plus de quatre années entre deux rapports. Le Bureau du directeur général des élections devrait pouvoir présenter un rapport au Parlement chaque fois que le directeur général des élections le juge nécessaire.

118. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse présenter au Parlement un rapport sur les activités de son bureau lorsqu'il le juge nécessaire.

**Rapports financiers**

À la suite de chaque élection générale, le directeur général des élections publie un rapport sur les contributions reçues et les dépenses engagées par les partis politiques enregistrés et par les candidats, ainsi que les rapports annuels soumis par les partis. Il conviendrait de reconnaître cette pratique de longue date dans la Loi et de fixer un délai raisonnable pour la publication du rapport. À cet égard, il faut souligner que les candidats et candidates disposent pratiquement de quatre mois, et les partis politiques de six mois, après le jour du scrutin, pour remettre leurs rapports, lesquels font l'objet d'une vérification par le Bureau du directeur général des élections.

119. Nous recommandons qu'un rapport soit publié sur les contributions reçues et les dépenses engagées par les partis politiques enregistrés et par les candidats au cours d'une élection, et que le délai de publication soit de 12 mois suivant le retour du bref.

**Publication des rapports des candidats**

Le directeur général des élections est tenu de publier simultanément, dans au moins un journal publié ou diffusé dans chaque circonscription où une élection a été tenue, tous les rapports ou les rapports supplémentaires concernant les dépenses d'élection engagées par les candidats pour cette élection dans la circonscription [paragraphe 235(2)]. Cette exigence pose des problèmes d'efficacité et d'économie, et mérite donc d'être remise en question.

120. Nous recommandons que les méthodes de distribution ou de publication du contenu des rapports visés par l'article 235 soient déterminées par le directeur général des élections.

**Chapitre 4 L'application de la Loi : le commissaire aux élections fédérales**

À l'heure actuelle, le commissaire aux élections fédérales est seul responsable d'assurer le respect de la *Loi électorale du Canada*, par le biais du système de droit criminel.

Le poste de commissaire aux dépenses d'élection (ancien titre du commissaire aux élections fédérales) a été établi en 1974 en vertu de la *Loi sur les dépenses d'élection*. Cette mesure faisait suite aux recommandations du Comité des dépenses électorales, qui préconisait d'établir une structure indépendante pour s'occuper des cas d'infraction aux dispositions qu'il proposait relativement aux dépenses d'élection (Comité des dépenses électorales 1966, p. 61).

À l'origine, le commissaire était responsable uniquement de l'application des dispositions sur les dépenses d'élection contenues dans la *Loi électorale du Canada*. En 1977, il a été chargé en outre de recevoir les plaintes du public, de tenir des enquêtes et de décider, à la demande du directeur général

**Rapports sur des élections partielles**

À la suite d'une élection partielle, le directeur général des élections est tenu par la Loi de présenter un rapport au président de la Chambre des communes dans les 60 jours suivant le retour du bref. De plus, l'alinéa (193b) l'oblige à publier à la fin de chaque année un rapport sur les résultats par section de vote des élections partielles tenues cette année-là. Cette disposition, qui n'a pas été modifiée par le projet de loi C-114, peut entraîner des retards dans la publication des résultats par section de vote. Ce fut le cas notamment pour les trois élections partielles tenues en février 1995 : le directeur général des élections n'était pas autorisé à inclure ces résultats dans son rapport administratif, alors qu'ils étaient disponibles dans les délais prévus. Il serait peut-être possible, à l'avenir, d'intégrer les résultats par section de vote d'une élection partielle au rapport administratif sur cette élection, dans le même délai de publication. Dans les cas où ce ne serait pas possible, le directeur général des élections devrait avoir une plus grande marge de manœuvre pour la publication des résultats par section de vote.

117. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse, à sa discrétion, publier ensemble ou séparément le rapport administratif et les résultats par section de vote comme dans l'autre, le rapport administratif (qui pourrait comprendre les résultats par section de vote) serait publié dans les 90 jours suivant le retour du bref de l'élection partielle. Si les résultats par section de vote ne pouvaient être publiés dans les 90 jours, un rapport distinct serait publié le plus tôt possible par la suite.

dernier rapport, de toute mesure qu'il a prise sous le régime du paragraphe 9(1) ou des articles 255 à 257 de la Loi, ou en vertu du paragraphe 3(2) de l'Annexe II, et de toute modification législative qui, à son avis, pourrait contribuer à une meilleure administration de la Loi.

Par suite des changements apportés à la Loi en 1993 par le projet de loi C-114, le directeur général des élections a maintenant un délai de 60 jours suivant le retour du bref [paragraphe 195(1)] pour présenter son rapport au Parlement, l'ancienne disposition lui accordait un délai de 10 jours suivant l'ouverture de la nouvelle session du Parlement. Le rapport pouvait donc être déposé entre deux et cinq mois après une élection générale, selon la date de convocation choisie par le gouvernement. Le nouveau délai de 60 jours suivant le retour des brefs assure une plus grande régularité dans la publication, mais ne donne pas au directeur général des élections assez de temps pour procéder avec les fonctionnaires électoraux à une évaluation du scrutin dont les conclusions pourraient être intégrées au rapport sur l'élection. Il ne lui permet pas non plus de formuler des recommandations substantielles. Dans ce dernier cas, une plus grande flexibilité serait souhaitable.

116. Nous recommandons que le délai pour la publication du rapport du directeur général des élections, à la suite d'une élection, soit porté de 60 à 90 jours après le retour du bref, et que les modifications législatives jugées nécessaires par le directeur général des élections pour que la Loi soit mieux administrée, soient publiées le plus tôt possible après le scrutin.



semblerait que le principal motif pour lequel la formule du crédit annuel a été retenue pour l'administration du Bureau du directeur général des élections était de permettre le calcul et le contrôle des années-personnes pour le personnel à temps plein. Depuis l'entrée en vigueur des budgets de fonctionnement en 1993, le Secrétaire du Conseil du Trésor n'assume plus cette responsabilité; les équivalents à temps plein sont déclarés, mais le contrôle est effectué par l'entremise du budget global des dépenses.

Dans l'ensemble, le travail du personnel ne peut être scindé clairement en tâches administratives et en tâches liées à la préparation et à la conduite d'un scrutin. Le Bureau doit toujours se tenir prêt à un appel aux urnes, et tout le personnel participe aux activités de préparation et de conduite des scrutins.

Grâce aux modifications apportées aux règles de la Chambre des communes en février 1994, le Parlement joue maintenant un rôle beaucoup plus actif dans le processus budgétaire. Par l'entremise des comités permanents, il étudie les propositions budgétaires des ministères et donne son avis quant aux priorités futures des dépenses. De plus, les comités continuent, selon la tradition, à étudier les propositions présentées dans le Budget des dépenses pour l'année financière en cours, et à faire rapport à ce sujet.

Par souci d'efficacité, il conviendrait que toutes les activités et tout le personnel du Bureau soient régis par l'Autorisation législative. À la suite de discussions récentes, le Secrétaire du Conseil du Trésor convient que toutes les activités du Bureau du directeur général des élections sont rattachées à la préparation et à la conduite de scrutins, et devraient donc être financées par l'Autorisation législative. Le Secrétaire est également d'avis que l'existence d'une affectation de crédits distincte est actuellement dénuée de fondement juridique.

## Rapports du directeur général des élections

Selon le scénario proposé, le niveau des équivalents à temps plein, leurs salaires et les autres frais d'exploitation seraient déterminés par le directeur général des élections pour les activités relevant de l'Autorisation législative accordée au Bureau du directeur général des élections, en conformité des lois pertinentes. Une somme serait soumise chaque année à l'examen du comité permanent avant d'être incluse au Budget des dépenses principal.

115. Nous recommandons que l'ensemble des activités et du personnel du Bureau du directeur général des élections soit d'une seule autorisation, soit l'Autorisation législative.

Aux termes de la *Loi électorale du Canada*, le directeur général des élections doit présenter un rapport statutaire au président de la Chambre des communes. Il doit aussi publier un rapport contenant les résultats officiels des élections par section de vote, et publier les rapports des candidats sur leurs dépenses d'élection. Puisque les rapports des candidats, ainsi que les rapports financiers annuels et les rapports de dépenses d'élection déposés par les partis sont des documents publiés aux termes de la Loi, le directeur général des élections en publie un compte rendu après chaque scrutin. Les dispositions de la Loi concernant les rapports ont pour but de fournir une information adéquate aux parlementaires et à l'électorat. La présente section traite de la publication de ces différents rapports.

## Rapport statutaire sur une élection générale

Selon l'article 195, le directeur général des élections doit présenter au président de la Chambre des communes un rapport faisant état des activités du Bureau du directeur général des élections depuis son



collective pertinente ou lorsqu'il y a menace de grève. Dans d'autres administrations, notamment au Québec, en Ontario, au Manitoba et en Colombie-Britannique, la loi interdit au personnel de l'organisme électoral de faire la grève (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 526).

114. Nous recommandons que la *Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique* soit modifiée de manière à retirer le droit de grève aux membres du personnel du Bureau du directeur général des élections.

### Autorisations budgétaires du Bureau

Le paragraphe 11(1) de la *Loi électorale du Canada* prévoit la rémunération du personnel permanent du directeur général des élections, et le paragraphe 11(3) prévoit la rémunération des employés temporaires ou occasionnels. Dans la pratique, cela signifie que le Bureau du directeur général des élections est financé à même des crédits qui sont votés chaque année pour les salaires d'un noyau d'employés à temps plein. L'Autorisation législative, qui porte des crédits permanents, couvre toutes les dépenses liées à la préparation et à la conduite des élections et des référendums, de même que les coûts rattachés à l'exercice des responsabilités du Bureau du directeur général des élections en vertu de la *Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales* et de la *Loi électorale des Territoires du Nord-Ouest*, y compris les coûts en personnel additionnel.

Selon le paragraphe 11(1) de la *Loi électorale du Canada*, le personnel du directeur général des élections comprend un cadre appelé directeur adjoint des élections et, selon les besoins, d'autres cadres et employés nommés de la manière autorisée par la Loi. À l'époque où cette disposition a été adoptée, le Secrétaire du Conseil du Trésor était responsable de l'attribution et du contrôle des années-personnes, et il

Puisque le Bureau du directeur général des élections doit être prêt en tout temps pour un appel aux urnes, et être en mesure d'appliquer toute modification apportée à la *Loi électorale du Canada*, il est nécessaire de révoquer le droit de grève de ses employés non seulement pour la période électorale, mais aussi pour la période entre les scrutins. Au cours des trois dernières années, par exemple, le Bureau du directeur général des élections a dû préparer l'entrée en vigueur de la législation référendaire, du projet de loi C-78 et du projet de loi C-114. Il a dû également fournir une aide technique aux commissions de délimitation des circonscriptions électorales, et le nouveau décret de représentation a été publié dans la *Gazette du Canada* du 12 janvier 1996. Le directeur général des élections a aussi conduit le référendum de 1992, l'élection générale de 1993 et, en 1995, trois élections partielles fédérales ainsi qu'une élection générale dans les Territoires du Nord-Ouest.

Les fonctionnaires fédéraux sont assujettis à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, dont deux dispositions autorisent la suspension du droit de grève. D'une part, le paragraphe 102.1(1) stipule que le gouverneur en conseil peut, dans des circonstances spéciales, limiter l'exercice du droit de grève entre les législatures. D'autre part, le paragraphe 78(1) de cette Loi prévoit, soit un accord entre les parties, soit la détermination, par la Commission des relations de travail dans la fonction publique, de « fonctionnaires désignés » à qui le droit de grève est interdit en vertu du paragraphe 102(1) de cette loi. Par fonctionnaires désignés, on entend des fonctionnaires «...exerçant, même partiellement, des fonctions qui sont, à un moment particulier, ou seront, après un délai déterminé, nécessaires pour la sécurité du public » [paragraphe 78(1)]. Les négociations entourant la désignation de ces fonctionnaires sont ardues et doivent être reprises à chaque renouvellement de la convention

## Chapitre 3 Le Bureau du directeur général des élections

Le présent chapitre porte sur le Bureau du directeur général des élections et le personnel qui le compose, de même que sur le devoir du directeur général des élections de présenter au Parlement un rapport sur les activités de son Bureau.

### Nomination du directeur général des élections

Le Bureau du directeur général des élections comprend un cadre appelé directeur général des élections, qui est nommé par le gouverneur en conseil [paragraphe 11(1)]. Il jouit de tous les pouvoirs statutaires du directeur général lorsque ce dernier est absent. La Loi précise que le directeur général adjoint est censé appartenir à la fonction publique et l'actuel directeur général adjoint a été choisi par l'entremise de la Commission de la Fonction publique du Canada. Il serait donc préférable qu'il soit choisi parmi les membres de l'administration publique fédérale, comme c'est le cas pour les autres membres du personnel du directeur général des élections, au lieu d'être nommé par le gouverneur en conseil.

#### 112. Nous recommandons que le

directeur général adjoint des élections ne soit plus nommé par le gouverneur en conseil, mais qu'il soit choisi parmi les membres de l'administration publique fédérale, comme c'est le cas pour tous les autres membres du personnel du directeur général des élections.

### Pouvoir d'innover du directeur général des élections

À l'heure actuelle, le directeur général des élections ne peut s'appuyer sur aucune disposition de la Loi pour mettre à l'essai de nouvelles procédures électtorales à l'occasion d'un scrutin. Par contre, la Loi électorale du Québec permet au directeur général des élections de la province de

### Droit de grève

113. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à mettre à l'essai de nouvelles procédures électtorales, après avoir consulté le comité de la Chambre des communes responsable des questions électtorales.

mettre à l'essai de nouvelles procédures dans le cadre d'une élection partielle. Il importe de prendre en considération l'évolution de la technologie ainsi que les efforts du Bureau du directeur général des élections pour moderniser le processus électoral canadien. Par exemple, des électeurs de régions isolées pourraient voter par téléphone lors d'une élection partielle, à titre d'essai, si de nouvelles dispositions de la Loi permettaient des recherches de ce type.

Le personnel du Bureau du directeur général des élections joue un rôle essentiel à deux points de vue. Premièrement, sous l'autorité du directeur général, il est chargé de la mise en œuvre de la Loi électorale du Canada ou de la Loi référendaire lors d'un scrutin, et il assiste les commissions établies en vertu de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électtorales. Deuxièmement, il doit être prêt en tout temps à un appel aux urnes, les scrutins n'étant pas tenus à date fixe.

Il est difficile de prévoir quelles pourraient être les conséquences d'une grève du personnel du directeur général des élections durant un scrutin, en partie parce qu'aucune disposition ne prévoit le report d'un scrutin. Selon toute vraisemblance, la direction du Bureau du directeur général des élections serait obligée d'assumer l'ensemble des tâches. Le moins qu'on puisse dire est qu'une telle situation poserait de sérieuses difficultés. De plus, si une grève était en cours à la dissolution du Parlement, il serait extrêmement difficile de convaincre les employés de franchir les piquets et de reprendre le travail.

## Chapitre 2 La répartition des pouvoirs

### en vertu de la Loi!

La gestion du processus électoral canadien est régie par de nombreuses dispositions législatives et exige la délégation de différents pouvoirs aux divers fonctionnaires électoraux. La méthode utilisée pour modifier le tarif des honoraires et des frais des fonctionnaires électoraux est inutilement compliquée et gagnerait à être simplifiée. Cette question et d'autres sujets connexes font l'objet du présent chapitre.

### Tarif des honoraires

L'article 198 de la *Loi électorale du Canada* stipule que le tarif des honoraires et des frais des fonctionnaires électoraux est fixé par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du directeur général des élections. Dans la pratique, le directeur général des élections revoit périodiquement les tarifs en fonction de l'indice des prix à la consommation, des taux du salaire minimum et des tarifs en vigueur dans d'autres administrations électorales. Le remboursement des frais de déplacement et de subsistance est basé sur les directives du Conseil du Trésor.

De l'avis du Comité mixte permanent d'examen de la réglementation, la *Loi électorale du Canada* devrait être modifiée afin de donner au gouverneur en conseil le pouvoir de désigner des personnes chargées d'établir le montant des honoraires, des frais, des allocations et des dépenses. Au lieu d'obliger le gouverneur en conseil à déléguer ses pouvoirs chaque fois que les taux doivent être modifiés, il serait possible d'autoriser le directeur général des élections à effectuer de telles modifications.

109. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à déterminer le montant des honoraires, des frais, des allocations et des dépenses.

### Paiement des réclamations

L'article 201 de la *Loi électorale du Canada* prescrit que toutes les réclamations relatives à la tenue d'une élection doivent être payées par chèques distincts émis par le bureau du receveur général à Ottawa et expédiés directement à chaque personne qui a droit à un paiement. Cette exigence pose deux problèmes. Premièrement, il n'est pas clair que l'expression « chèques distincts » implique que, dans le cas d'une personne qui a rempli plus d'une tâche, chaque tâche doit être répartie séparément (ce qui irait à l'encontre de l'efficacité). Deuxièmement, l'article ne tient pas compte des nouveaux modes de paiement actuels ou futurs (le dépôt direct, par exemple). Il conviendrait donc de généraliser le libellé de l'article pour combler ces deux lacunes.

110. Nous recommandons que le directeur général des élections soit chargé d'effectuer le paiement de toutes les réclamations relatives à la tenue d'une élection (ou prescrites par la Loi) selon une méthode acceptable pour le receveur général.

**Exercice des pouvoirs d'un juge de paix**

En vertu de l'article 151 de la Loi, tous les directeurs et directrices du scrutin sont investis, durant une élection, des pouvoirs attribués à un juge de paix, pouvoirs qu'ils surveillent des centres de scrutin durant les heures d'ouverture des bureaux de scrutin. Cette disposition est aujourd'hui désuète et sans objet. Les pouvoirs visés étaient peut-être nécessaires à l'époque où l'article a été rédigé, mais de nos jours les fonctionnaires électoraux font appel à la police locale lorsque quelque un trouble la paix.

111. Nous recommandons que l'article 151 de la *Loi électorale du Canada* soit abrogé.



**Définition de fonctionnaire électoral**  
Selon la définition actuelle de la Loi, un fonctionnaire électoral (aussi appelé « officier d'élection ») est une personne chargée sous le régime de la Loi d'une fonction dont l'exercice nécessite la prestation d'un serment. Dans la pratique, les représentants des candidats sont tenus de prêter serment avant d'être autorisés à entrer dans les bureaux de vote. Bien que les agents des candidats ne soient pas des fonctionnaires électoraux, ils semblent répondre aux critères prévus au paragraphe 2(1).

107. Nous recommandons que les agents des candidats soient ajoutés à la liste des personnes qui sont exclues de la définition d'un fonctionnaire électoral.

**Statut juridique du personnel électoral**  
Pour l'application de la Loi sur l'indemnisation des agents de l'Etat, les membres du personnel du Bureau du directeur général des élections appartiennent à l'administration publique fédérale, ce qui n'est pas le cas des fonctionnaires électoraux embauchés à l'échelon local en période électorale, comme les recenseurs ou les scrutateurs. Cette situation découle d'une interprétation juridique donnée par Travail Canada (17 décembre 1993), selon laquelle les recenseurs ne sont pas protégés par la Loi sur l'indemnisation des agents de l'Etat. Par conséquent, un fonctionnaire électoral qui se blesserait dans l'exercice de ses fonctions ne serait admissible à aucune indemnité et pourrait, en principe, réclamer des dommages-intérêts au Bureau du directeur général des élections.

108. Nous recommandons que la protection de la Loi sur l'indemnisation des agents de l'Etat soit élargie à tous les fonctionnaires électoraux.

Pour leur part, les scrutateurs sont nommés à partir de listes fournies par le candidat à partir d'inscrits dont le parti enregistré doit le par le candidat au second rang. Les candidats a terminent au second rang. Les directeurs du scrutin peuvent refuser de nommer des personnes dont le nom figure sur les listes des partis. Aux termes du paragraphe 64(8) (recenseurs) et de l'article 97.3 (scrutateurs et greffiers), les partis disposent alors de 24 heures pour proposer un remplaçant.

Il conviendrait d'améliorer les procédures actuelles, en raison de la courte durée de la période électorale et du temps qu'il faut au directeur du scrutin pour former les recenseurs, les scrutateurs et les greffiers du scrutin. Il faut comprendre qu'il n'est plus aussi facile qu'autrefois de trouver des postulants. Selon l'enquête de Carthy (1991a, p. 153), « à peine la moitié (49 %) des associations chargées de désigner des recenseurs et recenseurs en 1988 ont jugé que ce recrutement avait été une tâche facile, 18 % d'entre elles affirmant, au contraire, n'être pas parvenues à trouver un nombre suffisant de personnes (quant aux autres, elles disent avoir eu "toutes les peines du monde à réunir suffisamment de noms") ». Si l'on se fie aux rapports présentés par les directeurs du scrutin après l'élection de 1993, la situation aurait empiré. Il apparaît donc raisonnable de donner aux partis politiques une seule chance de soumettre des noms pour ces fonctions.

106. Nous recommandons que les partis politiques soient autorisés à présenter une fois des noms de personnes pour chacune des catégories de fonctionnaires électoraux dont la nomination incombe aux partis.



au gouverneur en conseil. Le directeur général des élections serait responsable de l'administration de ce test, et s'assurerait que les personnes pressenties sont capables de s'acquitter des fonctions d'un directeur du scrutin. Cette méthode ne réglerait toutefois pas certaines des questions mentionnées ci-dessus, notamment celles reliées à la destitution des directeurs du scrutin et à l'exécution des contrats. La deuxième solution serait la nomination des directeurs du scrutin par le directeur général des élections. Cela résoudrait bien des difficultés liées aux modalités actuelles. Les nominations seraient faites à la suite d'un processus de sélection compétitif basé sur une étude impartiale des mérites des aspirants. Ce type de système a déjà fait ses preuves, notamment au Québec et dans les Territoires du Nord-Ouest.

105. Nous recommandons que les directeurs du scrutin soient nommés par le directeur général des élections, à la suite d'un concours officiel ouvert à tous les Canadiens intéressés, et que le statut juridique des directeurs du scrutin soit révisé.

### Recenseurs, scrutateurs et greffiers du scrutin

Le mode de sélection de nombreux fonctionnaires électoraux à l'échelon local assure un mécanisme de contrepois à l'intérieur du système électoral. On vise ainsi à ce que le système soit juste, aussi bien en apparence que dans la réalité. La Loi stipule que les recenseurs, les agents réviseurs et les réviseurs sont nommés par le directeur du scrutin à partir de listes fournies par les partis politiques enregistrés qui se sont classés premier et deuxième dans la circonscription lors de dernière élection générale. Le directeur du scrutin doit veiller à ce que chaque équipe de deux recenseurs ou agents réviseurs représente ces deux partis.

des sections de vote dans sa circonscription en conformité avec le paragraphe 20(1).

Le système actuel de nomination soulève

plusieurs difficultés. Premièrement, il

arrive souvent que les personnes nommées

ne soient pas informées suffisamment à

l'avance de la nature du travail que l'on

attend d'elles. À titre d'exemple, au moment

de mettre sous presse, 9 des 33 directeurs

et directrices du scrutin (27 %) nommés

depuis l'élection générale de 1993 avaient

remis leur démission avant leur première

séance de formation. Deuxièmement,

lorsqu'un directeur du scrutin ne remplit

pas ses fonctions, ou le fait de façon insa-

tisfaisante, au cours d'une élection, le

directeur général des élections n'a pas le

pouvoir de le démettre ni de nommer un

remplaçant, et il n'est pas commode pour

le gouverneur en conseil d'exercer ce

pouvoir en pleine période électorale.

Troisièmement, les directeurs du scrutin

n'étant pas nommés par le directeur général

des élections, ils pourraient remettre son

autorité en question lorsqu'il leur donne

des instructions exécutives, malgré les

pouvoirs que lui confère la Loi. Quatriè-

mement, selon la théorie dite du mandat

apparent (Waddams 1993, p. 167-168), un

directeur du scrutin ou son adjoint pour-

raient obliger le Bureau du directeur général

d'un contrat qu'ils auraient signé avant

l'émission des brefs et sans le consente-

ment du directeur général des élections.

Par conséquent, il pourrait être souhaitable

que le directeur général des élections joue

un rôle plus officiel dans la nomination

des directeurs et directrices du scrutin.

Cette mesure favoriserait une gestion plus

efficace des élections et contribuerait à

renforcer l'impartialité du processus

électoral, dans l'intérêt de tous.

Dans cette optique, deux options sont envisageables. La première consisterait à faire subir un test de compétence aux per-

sonnes dont le nom pourrait être soumis

Dans tout système démocratique, il est essentiel que le processus électoral soit administré avec efficacité, et la loi électorale appliquée avec impartialité. Le personnel électoral doit être indépendant du gouvernement du jour et à l'abri de toute influence partisane.

(Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 503.)

Le directeur général des élections, qui est nommé par résolution de la Chambre des communes, est chargé de diriger et de surveiller la préparation, l'administration et le suivi des élections et des référendums fédéraux au Canada. Avec l'évolution de la législation électorale, les fonctions du directeur général des élections sont devenues de plus en plus diversifiées.

Le directeur général des élections compte sur les efforts de nombreux fonctionnaires électoraux. L'un d'eux, le commissaire aux élections fédérales, a pour mission de veiller à ce que les dispositions de la *Loi électorale du Canada* soient respectées et appliquées. Il élabore aussi des procédures pour faire en sorte que les présomées infractions à la Loi soient portées à son attention. Dans chaque circonscription, un directeur du scrutin nommé par le gouverneur en conseil est responsable du déroulement d'une élection. La *Loi électorale du Canada* prévoit l'embauche temporaire d'une véritable armée de fonctionnaires électoraux à l'occasion d'une élection générale. Comme il a été indiqué dans l'introduction de ce rapport, le directeur général des élections a reconnu la nécessité de mettre au point un processus électoral moderne, simple et efficace. La présente partie traite de certains membres du personnel électoral, des pouvoirs qui leur sont conférés par la Loi, et du Bureau du directeur général des élections.

## Chapitre 1 Le personnel électoral

Pour assurer la tenue d'une élection dans les courts délais prescrits par la *Loi électorale du Canada*, il faut habituellement le concours de près de 250 000 personnes. Pour l'élection de 1993, toutefois, des

celui des élections précédentes. Dans le présent chapitre, nous traitons de plusieurs questions, notamment du mode de nomination des directeurs du scrutin, des recenseurs, des directeurs adjoints du scrutin et des greffiers du scrutin, ainsi que de la définition et du statut juridique des fonctionnaires électoraux.

## Nomination des directeurs du scrutin

Le mode de nomination du directeur et du directeur adjoint du scrutin est anachronique. Depuis 1920, le directeur général des élections est nommé par résolution de la Chambre des communes. Or, les directeurs et directrices du scrutin sont encore nommés par le gouverneur en conseil et seul ce dernier peut les destituer pour cause. Les directeurs adjoints sont ensuite nommés par les directeurs du scrutin. Le directeur et le directeur adjoint du scrutin doivent s'engager sous serment à « remplir fidèlement leurs fonctions sans partialité, faveur, crainte ni affection ».

Depuis quelque temps, le directeur général des élections joue un rôle informel dans la nomination des directeurs du scrutin, en donnant des conseils sur les critères d'évaluation des aspirants. Son intervention dans le processus ne va pas plus loin. Le paragraphe 14(3) de la Loi précise qu'un directeur du scrutin peut être relevé de ses fonctions s'il est incapable de remplir les fonctions du poste ou ne s'est pas conforme à une directive du directeur général des élections; s'il a fait preuve d'incompétence dans l'exercice de ses fonctions; s'il s'est rendu coupable de partialité politique; ou s'il n'a pas terminé la révision des limites



---

LA GESTION DU PROCESSUS  
ÉLECTORAL

## *PARTIE V*

---





**Remboursement des contributions**

Comme nous l'avons déjà noté, la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit un crédit d'impôt de 75 \$ pour une contribution de 100 \$ à un parti politique ou à un candidat. On signale cependant une pratique selon laquelle un parti qui reçoit une contribution de 100 \$ retourne 25 \$ au donateur. Ce dernier n'a donc rien à déboursier et le

parti encaisse 75 \$ de fonds publics. Cette pratique devrait être interdite.

**104. Nous recommandons qu'aucun**

parti enregistré ni aucun candidat ne puisse retourner au donateur, de façon directe ou indirecte, une portion quelconque d'une contribution versée conformément à la Loi.

électeurs dans une circonscription n'est pas terminée au moment du retrait du bref [alinéa 247(2)n)]. Par suite de l'adoption, en 1993, d'une disposition autorisant le directeur général des élections à réutiliser les listes électorales, et d'éviter ainsi un recensement, il convient de revoir cette disposition.

102. Nous recommandons que les dépenses d'élection soient remboursées si un bref est retiré après le jour des présentations, si aucun recensement n'est prévu parce que les listes auraient été réutilisées en vertu du paragraphe 63(3).

### Recus d'impôt pour contributions

*La Loi de l'impôt sur le revenu* permet aux partis politiques enregistrés de délivrer des recus d'impôt officiels uniquement pour les contributions reçues après leur enregistrement en vertu de la *Loi électorale du Canada*, c'est-à-dire le lendemain du jour où ils ont présenté des candidats dans au moins 50 circonscriptions. Les candidats aussi peuvent remettre des recus officiels, mais seulement pour les contributions versées après l'acceptation de leur bulletin de présentation par le directeur du scrutin. Le cadre juridique actuel restreint donc la possibilité, aussi bien pour les candidats que pour les partis, de recueillir suffisamment de fonds dans les premières semaines d'une campagne.

103. Nous recommandons qu'une disposition soit adoptée afin d'autoriser l'émission rétroactive de recus pour les contributions versées à un parti enregistré, à une association locale ou à un candidat durant la période électorale, avant l'enregistrement officiel ou la présentation officielle, selon le cas.

En précisant qu'un candidat doit obtenir au moins 15 % du total des votes, au lieu des votes valablement exprimés, le projet de loi C-114 a créé une incohérence dans la Loi. En effet, selon le paragraphe 241(1), les candidats sont admissibles à un remboursement partiel de leurs dépenses lorsqu'ils ont été élus ou ont reçu au moins 15 % des votes valablement exprimés. La distinction entre les votes valablement exprimés et le total des votes est importante, car le seul est plus bas s'il s'agit de 15 % des votes valablement exprimés.

100. Nous recommandons que l'alinéa 84(3)b) soit modifié de manière que les candidats soient remboursés de la première moitié de leur dépôt lorsqu'ils ont été élus ou lorsqu'ils ont obtenu au moins 15 % des votes valablement exprimés dans la circonscription.

### Désistement d'un candidat

Selon l'alinéa 88(2)b) de la Loi, le dépôt est confisqué lorsqu'un candidat se désiste, en vertu du paragraphe 88(1) avant 17 h le jour des présentations. Comme le candidat est quand même tenu de remettre un rapport de ses dépenses d'élection et les recus d'impôt officiels non utilisés [alinéa 84(3)n)], il conviendrait d'abord d'adopter une disposition permettant la moitié du remboursement à l'obtention de 15 % des votes valablement exprimés.

101. Nous recommandons que tous les candidats, y compris ceux qui se sont désistés, soient remboursés de la moitié de leur dépôt une fois qu'ils ont présenté le rapport sur leurs dépenses d'élection et ont remis les recus d'impôt officiels non utilisés. La Loi stipule qu'aucun candidat n'a droit à un remboursement de ses dépenses d'élection lorsqu'il le recensement des

### Remboursement des dépenses d'élection en cas de retrait du bref

97. Nous recommandons que le remboursement des dépenses d'élection des partis et des candidats soit fixé à un montant par vote dont le total ne dépasserait pas le total des sommes remboursées aux partis et aux candidats à l'élection générale de 1993.

98. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré soit admissible au remboursement des dépenses liées à une élection partielle lorsque ses candidats obtiennent 5 % des votes validement exprimés dans chaque descripteur où se tiennent des élections partielles.

99. Nous recommandons que le remboursement aux partis politiques des dépenses engagées pour l'élection, et sous réserve de la présentation de tous les rapports sur les dépenses d'élection et les rapports financiers annuels prescrits par la Loi.

**Remboursement du dépôt des candidats**  
L'alinéa 81(1)) de la Loi électorale du Canada exige que chaque candidat remette un dépôt de 1 000 \$, et le paragraphe 84(3) stipule les conditions rattachées au remboursement de ce dépôt. Cinquante pour cent de la somme est restituée au candidat lorsque celui-ci a présenté, dans les délais prescrits, le rapport sur ses dépenses d'élection et les reçus d'impôt officiels non utilisés; le reste lui est remis s'il a été élu ou a obtenu au moins 15 % des votes dans la circonscription; cette disposition ne fait pas mention de votes validement exprimés. Avant 1993, le dépôt était remboursé en entier aux candidats qui avaient été élus ou exprimés dans la circonscription.

grands partis « sont soumis à un certain "stress financier", et cela pour plusieurs raisons » (Stanbury 1991, p. 469).

Au lieu de continuer à rembourser les partis en fonction de leur capacité de dépenser, un système plus équitable fonderait le remboursement sur le nombre de votes obtenus par chaque parti. Le montant total du remboursement pour les futures élections générales ne devrait pas dépasser la valeur indexée du total des remboursements effectués aux partis et aux candidats lors de l'élection générale de 1993 (environ 22 894 443 \$). En se basant sur ce montant, un remboursement raisonnable serait de l'ordre de 1 \$ par vote validement exprimé. L'admissibilité au remboursement serait établie à partir des seuls suivants : dans le cas d'un parti, soit 5 % des votes à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où il présentait des candidats; dans le cas des candidats, 15 % des votes valides dans la circonscription.

Il reste à déterminer si les partis enregistrés devraient être remboursés des dépenses engagées au cours d'une élection partielle, car actuellement ils ne sont remboursés que dans le cas d'une élection générale. Dans l'affirmative, la formule établie pour une élection générale devrait s'appliquer. Il conviendrait aussi que le remboursement soit assujéti à la présentation de tous les rapports sur les dépenses d'élection et des rapports financiers annuels prescrits par la Loi.

96. Nous recommandons qu'un remboursement ne dépassant pas 50 % du plafond des dépenses soit offert à chaque parti qui a obtenu soit 2 % des votes à l'échelle nationale, soit 5 % des votes dans les circonscriptions où il présentait des candidats, ainsi qu'à chaque candidat qui a obtenu 15 % des votes validement exprimés dans la circonscription.



Les candidats qui sont désignés avant l'émission des brevets peuvent aussi recevoir des contributions qu'ils ne sont pas tenus de déclarer. Par souci de transparence, il conviendrait d'exiger de ces candidats qu'ils présentent un rapport sur les contributions reçues et les dépenses engagées avant leur investiture officielle.

95. Nous recommandons que chaque candidat à une élection soit tenu de présenter, en même temps que le rapport sur ses dépenses d'élection, un rapport sur les dépenses et les contributions liées à son investiture, et un rapport sur les contributions qu'il a reçues entre la date de son investiture par le parti et la date de la présentation officielle de sa candidature.

#### Chapitre 4 Le financement public

Divers encouragements financiers, directs et indirects, sont offerts aux partis et aux candidats dans le but de promouvoir la participation aux élections. Ces dispositions de la *Loi électorale du Canada* devraient être révisées pour plusieurs raisons.

#### Niveaux de remboursement

Les niveaux de remboursement, actuellement de 22,5 % pour les partis et de 50 % pour les candidats, entraînent un déséquilibre dans les ressources financières des partis et des candidats. Les surplus déclarés par les candidats sont importants et augmentent à chaque élection, tandis que les partis, qui doivent mener des campagnes nationales de plus en plus coûteuses, comptent sur l'aide de leurs candidats. Pour corriger ce déséquilibre, Stanbury propose que les partis et les candidats soient remboursés au même taux, soit 33 %. Les partis y gagneraient, mais les candidats y perdraient au change (Stanbury 1991, p. 419). Selon Stanbury, ce rééquilibrage s'impose parce que, de toute évidence, les

de n'importe quel candidat. Par conséquent, le plafond des dépenses d'élection pourrait en principe être augmenté dans des cas où la période électorale ne serait pas prolongée.

94. Nous recommandons que le plafond des dépenses des candidats à une élection soit augmenté uniquement dans les cas où l'élection est ajournée en raison du décès d'un candidat parrainé par un parti politique enregistré.

**Dépenses d'investiture**

Les courses à l'investiture dans les circonscriptions ne sont pas régies par la *Loi électorale du Canada*, mis à part un plafond des dépenses pour les avis d'assemblée d'investiture. Ces dépenses ne peuvent dépasser 1 % du montant qu'un candidat était autorisé à dépenser dans la circonscription lors de l'élection générale précédente (article 214). Cela pose toutefois le problème suivant : comme les dépenses d'investiture sont exclues du plafond des dépenses d'élection, un aspirant pourrait être tenté de dépenser sans compter pour remporter l'investiture, et récolter ensuite les retombées de ces dépenses lors de la campagne électorale.

À cet égard, la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a notamment recommandé que tous les aspirants et aspirantes à l'investiture soient tenus de présenter un rapport sur leurs dépenses et sur les contributions reçues (recommandation 1.6.10). Toutefois, comme seul l'aspirant qui remporte l'investiture devient candidat à l'élection, et est donc tenu par la Loi de soumettre un rapport, il apparaît logique d'exiger que seuls les candidats désignés présentent un rapport financier. Celui-ci pourrait être déposé en même temps que le rapport sur les dépenses d'élection.

été effectué, le libellé de la question sur les intentions de vote, la marge d'erreur et la taille de l'échantillon. De plus amples détails pourraient être fournis sur demande.

Il faut souligner ici que les médias ont tendance à répartir les répondants indécis et ceux qui ont refusé de dévoiler leurs intentions de vote, à partir d'une estimation de la façon dont ces répondants sont susceptibles de voter le jour du scrutin,

sans faire état des réponses réelles et/ou de la ventilation des indécis et des autres répondants. Les comptes rendus médias-techniques basés sur de pareilles estimations peuvent induire les électeurs en erreur et influencer sur leur choix. Il conviendrait donc d'exiger que les médias, lorsqu'ils publient les résultats d'un sondage au sujet d'un scrutin, accordent un traitement égal aux résultats obtenus pour chaque catégorie de réponses avant la répartition des indécis et des autres répondants (exemple : A % pour le parti A; B % pour le parti B; C % pour les autres; D % d'indécis; E % pas de réponse et F % ne savent pas), et aux résultats basés sur toute projection faite à partir de ces données. Les médias devraient en outre expliquer de quelle manière les indécis ont été répartis. Grâce à ces mesures, les électeurs risqueraient moins d'être induits en erreur par des comptes rendus fondés sur une projection des intentions de vote des indécis, de ceux qui ont refusé de répondre ou de ceux qui ne savaient pas.

91. Nous recommandons que les médias soient tenus d'accorder un traitement égal aux résultats obtenus lors d'une enquête-échantillon avant la répartition des indécis et des autres répondants, et aux résultats basés sur toute projection faite à partir de ces données.

92. Nous recommandons que, dès la première diffusion dans les médias d'un sondage d'opinion sur un scrutin, les résultats soient accompagnés d'une explication sur la

méthodologie, précisant notamment le nom du commanditaire du sondage, le nom de la maison de sondage, la taille de l'échantillon, le libellé de la question sur les intentions de vote, la marge d'erreur et les dates auxquelles le sondage a été effectué.

93. Nous recommandons que le commanditaire d'un sondage d'opinion diffusé durant une campagne soit tenu de fournir à un coût raisonnable, à toute personne qui en fait la demande, un rapport détaillé sur les résultats et la méthodologie du sondage.

### Chapitre 3 Les restrictions sur les dépenses

Comme nous l'avons déjà signalé, des restrictions sur les dépenses électorales ont été imposées à compter des années 1970, afin de favoriser l'équité entre les concurrents et de freiner l'escalade des coûts des campagnes.

#### Augmentation du plafond des dépenses en cas de décès d'un candidat

En vertu du paragraphe 91(1), l'élection est ajournée lorsqu'un candidat ou une candidate partira au cours de la période enregistrée de la période qui commence le cinquième jour précédant la clôture des présentations et prenant fin à la fermeture des bureaux de vote le jour du scrutin. En outre, si un candidat meurt au cours de cette période, le paragraphe 210(3) prévoit que le montant établi à l'origine pour les dépenses des autres candidats est augmenté de moitié, afin de compenser pour la prolongation de la campagne.

Cette situation pose un problème, car la période électorale est prolongée uniquement dans le cas du décès d'un candidat d'un parti enregistré, alors que le plafond des dépenses est majoré à la suite du décès

due forme n'est pas rédigée) des renseignements suffisants pour reproduire l'étude (SPRM 1994, p. 10). Le rapport exigé par la SPRM est suffisamment approfondi pour que les médias puissent publier des détails pertinents au sujet de la méthodologie. Selon une évaluation du traitement médiatique des sondages effectués au cours de la campagne de 1993, les résultats de ces sondages ont été remarquablement cohérents et beaucoup mieux présentés (Fritzzeil et Westell 1994, p. 99).

Le Comité spécial sur la réforme électorale (1993), suivant en cela les recommandations de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, a recommandé que les critères méthodologiques soient publiés dès la première diffusion des résultats d'un sondage dans les médias. Le Comité et la Commission ont aussi recommandé qu'un rapport complet renfermant les résultats et les données techniques d'un sondage publié soit remis à toute personne qui en ferait la demande. Des dispositions de cet ordre ont été adoptées récemment par la Colombie-Britannique (article 235 du *Election Act* de la Colombie-Britannique). On fait toutefois une distinction entre les critères qui doivent être inclus lorsqu'un sondage est diffusé pour la première fois dans les médias, et ceux qui doivent figurer dans un rapport sur la méthodologie présentée à un particulier.

Il n'est pas nécessaire que toutes les données techniques soient fournies lorsqu'un sondage est publié ou diffusé pour la première fois. Si le commanditaire d'un sondage est tenu de fournir sur demande un rapport détaillé sur la méthodologie, l'information à diffusion obligatoire pourrait être réduite au minimum. Toutefois, les données techniques publiées devront donner assez de renseignements pour que les électeurs et électrices puissent évaluer la justesse et la fiabilité des résultats. De ce point de vue, il importe que l'on divulgue le nom du commanditaire, le nom de la maison de sondage, les dates auxquelles le sondage a

publication des résultats des sondages à compter de minuit le vendredi précédant le jour du scrutin jusqu'à la fermeture de tous les bureaux de scrutin (article 322.1). Cette disposition est actuellement contestée par la société Thompson Newspapers devant la Cour d'appel de l'Ontario. Le second mécanisme n'a pas encore fait l'objet d'une mesure législative au niveau fédéral.

Pour être capable d'exercer son droit de vote à partir d'une information rigoureuse, l'électeur doit pouvoir évaluer la fiabilité des sondages d'opinion. Un parti ou un candidat doit aussi être en mesure de juger de la justesse d'un sondage durant la campagne, car tous deux ont le droit d'en contester les résultats en raison de la méthodologie utilisée ou de la façon dont les médias ont présenté les résultats. Il semble y avoir consensus dans l'industrie journalistique pour que la méthodologie d'un sondage soit publiée en même temps que les résultats (Strauss 1995). Cette opinion est d'ailleurs largement partagée. Une disposition de ce genre a été proposée dans un livre blanc de 1986 (Hnatyshyn 1986, p. 26-28), ainsi que par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis (recommandations 1.7.15 et 1.7.16) et le Comité spécial sur la réforme électorale (1993).

En l'absence de cadre législatif, l'industrie des sondages a cependant pris des mesures pour améliorer l'information. À titre d'exemple, les entreprises membres de la Canadian Association of Marketing Research (Lachapelle 1991, p. 85; Saykaly 1994, p. 141). Pour leur part, les quelque 1 200 membres de la Société professionnelle de recherche en marketing (SPRM) du Canada doivent obligatoirement respecter un code de déontologie selon lequel pour chaque sondage, le sondeur doit fournir au client (soit sous forme de rapport, soit par une documentation si un rapport en bonne et



Les élections démocratiques n'ont jamais été une affaire de tout repos. Une campagne électorale est la plus grande compétition que puisse tenir une société démocratique, et les citoyens et citoyennes ont le droit d'y participer avec enthousiasme. Toutefois, pour assurer une concurrence équitable, il faut trouver un juste équilibre entre la liberté d'expression, y compris la liberté de la presse, et le droit de l'électorat à une information complète et précise.

Comme l'a souligné le Comité des dépenses électorales (1966), l'équité commande que l'on contrôle l'accès aux médias pour la diffusion des messages politiques payés, afin de limiter le coût des campagnes. Les restrictions générales sur les dépenses d'élection sont légitimes et nécessaires pour assurer l'égalité des chances entre les candidats et entre les partis politiques enrégistrés. Le remboursement partiel des dépenses des candidats et des partis, ainsi que les crédits d'impôt pour contributions politiques, encouragent la participation au processus électoral et favorisent l'équité des campagnes.

La présente partie concerne la répartition du temps d'émission (ou temps d'antenne), la publication des résultats de sondages, les dépenses d'élection des candidats et les dispositions relatives au financement public des candidats et des partis.

## Chapitre 1 Le temps d'émission

Par souci de justice et d'équité, le temps d'émission est réparti entre les partis politiques, et la publicité électorale est permise uniquement dans un délai fixé. Ces dispositions ont été prises en partie pour empêcher que les coûts de la publicité n'augmentent démesurément et pour favoriser l'équité dans le processus électoral. Comme nous l'avons déjà mentionné, la période d'interdiction de publicité par les candidats et candidates est actuellement contestée devant les tribunaux [Somerwill c. Canada (Procureur général), Cour d'appel

de l'Alberta], de sorte que nous n'en traiterons pas dans le présent rapport.

Dans l'affaire *Reform Party of Canada* et al. c. *Canada* (Procureur général), la Cour d'appel de l'Alberta a statué que les dispositions exigeant une répartition du temps d'émission (pour les fins de la publicité électorale des partis) sont constitutionnelles, mais que celles qui empêchent un parti d'acheter du temps d'émission supplémentaire (dans les limites prescrites pour les dépenses d'élection) ne le sont pas [alinéa 319c) et article 320]. Le délai d'appel devant la Cour suprême du Canada étant expiré, la décision de la Cour d'appel de l'Alberta est maintenant finale. Par conséquent, il faut abroger les articles de la *Loi électorale du Canada* que la Cour a jugés inconstitutionnels.

90. Nous recommandons que soient abrogés l'alinéa 319c) et l'article 320 de la Loi, qui interdisent à un parti politique d'acheter du temps d'émission en sus du temps d'émission qui lui a été attribué.

## Chapitre 2 Les sondages d'opinion

Les sondages d'opinion en période électorale se sont multipliés au cours des années 1970 et 1980, leur nombre a atteint le record de 22 en 1988, puis est tombé à 13 en 1993 (Fritzell et Westell 1994, p. 100). Ce phénomène reflète l'intérêt du public pour les campagnes électorales.

La question de savoir si la publication des sondages en période électorale devrait être réglementée fait l'objet d'un débat depuis un certain temps (Boyer 1983, p. 583-587). Les tenants de la réglementation préconisent deux mécanismes principaux : l'interdiction de publier des sondages pendant toute la durée de la campagne ou une partie de celle-ci, et/ou l'obligation de divulguer la méthodologie. À la suite de l'adoption du projet de loi C-114, la *Loi électorale du Canada* interdit maintenant la





---

UN FINANCEMENT ÉLECTORAL  
PLUS ÉQUITABLE

## *PARTIE IV*

---

Certains plafonds inscrits dans la *Loi électorale du Canada* n'ont jamais été modifiés depuis leur adoption en 1974. Il conviendrait

### Indexation des plafonds

84. Nous recommandons que le processus de vérification soit simplifié en exigeant que les candidats remettent leurs rapports financiers, pièces justificatives, chèques obliques, traites et relevés bancaires directement au Bureau du directeur général des élections.
85. Nous recommandons qu'un nouveau certificat de vérification soit établi et que le vérificateur soit tenu de remplir et de signer une liste de contrôle comportant notamment des questions sur les registres comptables tenus par l'agent officiel.
86. Nous recommandons que soit autorisée la présentation, sous forme électronique, de tous les rapports dans la forme prescrite par le directeur général des élections, et qu'une déclaration signée y soit jointe.

87. Nous recommandons que soit portée à 250 \$ la contribution minimale pour laquelle toute entité tenue de rendre des comptes doit divulguer le nom du donateur.
88. Nous recommandons qu'une pièce justificative soit exigée pour toute dépense d'au moins 50 \$, au lieu de 25 \$.
89. Nous recommandons que les honoraires des vérificateurs payés par la Couronne soient révisés en fonction des nouvelles exigences de vérification proposées dans le présent rapport.

jusqu'à six mois après la fin de l'exercice financier pour remettre leur rapport financier. Si tous les rapports de dépenses des candidats et des partis étaient remis dans un délai de quatre mois, il serait plus facile de les vérifier.

81. Nous recommandons que les partis politiques et les candidats soient tenus de remettre leurs rapports respectifs dans les quatre mois suivant le jour du scrutin et que les rapports financiers annuels des partis soient déposés dans les quatre mois suivant la fin de l'exercice.

**Remise tardive des rapports et corrections**  
Aux termes de la Loi, le candidat ou son agent officiel peut demander à un juge d'émettre une ordonnance autorisant le dépôt tardif du rapport des dépenses d'élection ou la correction d'erreurs. L'agent officiel doit suivre la même démarche pour régler toute facture reçue plus de trois mois après le jour du scrutin, par suite du décès du créancier. Aucune disposition analogue n'est prévue au sujet du rapport annuel ou du rapport des dépenses d'élection des partis. Coûteuses et inutilement complexes, ces dispositions traitent essentiellement de problèmes d'ordre administratif qui ne devraient pas nécessiter l'intervention des tribunaux.

**Rapports relatifs aux élections partielles**  
Les données financières que les partis déclarent relativement aux élections partielles ne permettent pas de déterminer s'ils ont respecté les termes de la Loi, car

ces données sont intégrées à leur rapport annuel. La qualité des contrôles serait renforcée si l'on obligeait les partis à soumettre, après chaque élection partielle, un rapport financier détaillé semblable à celui qui leur est demandé après une élection générale.

83. Nous recommandons que chaque parti soit tenu de présenter un rapport des dépenses d'élection distinct et détaillé pour chaque élection partielle, dans les quatre mois suivant le jour du scrutin.

### Processus de vérification

Actuellement, la Loi exige de l'agent officiel du candidat qu'il soumette le rapport des dépenses d'élection de ce dernier, le rapport du vérificateur et les pièces justificatives au directeur du scrutin. Le public peut examiner ces documents, mais les directeurs du scrutin ne reçoivent guère de demandes en ce sens. Par le passé, cette façon de procéder a retardé le travail des vérificateurs au Bureau du directeur général des élections et, par conséquent, le remboursement des candidats. On remédierait à la situation en exigeant que les rapports financiers soient directement adressés au directeur général des élections.

D'autres lacunes ont été observées dans le processus de vérification externe, qui risquent de susciter des erreurs importantes dans les rapports des candidats. Il faudrait, en particulier, considérer l'obligation d'examiner l'intégralité des opérations enregistrées. En comblant ces lacunes, on améliorerait sensiblement la fiabilité des renseignements fournis dans les rapports financiers des candidats. Enfin, compte tenu de la pénétration croissante de la technologie, il conviendrait d'autoriser la présentation des rapports sous forme électronique.



## Contenu des rapports des partis

Les rapports financiers qu'établissent les partis politiques aux termes de la Loi ne sont pas suffisamment détaillés pour permettre une évaluation précise de leurs activités. Les états annuels de dépenses exigés des partis nationaux ne comportent que 10 rubriques, dont l'une, intitulée « divers », englobe parfois jusqu'au tiers du total des coûts d'exploitation. Seuls les noms des donateurs et la valeur des contributions sont déclarés, sans autre mention (Wearing 1991, p. 325), ce qui limite l'examen public des activités financières des partis et empêche de confirmer ou d'infirmer les critiques. Le Bureau du directeur général des élections doit aussi pouvoir compter sur des données complètes pour s'assurer que les partis respectent les règles en matière de dons. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis ainsi que le Comité spécial sur la réforme électorale (1993) ont reconnu le besoin de rapports plus détaillés de la part des partis.

77. Nous recommandons que les partis politiques soient tenus de fournir des états financiers plus détaillés, tels qu'un bilan, un état des résultats et un état de l'évolution de la situation financière, et que les principes comptables généralement reconnus soient appliqués.

78. Nous recommandons que tous les donateurs soient désignés par leur nom, leur adresse et un critère d'identification unique (la date de naissance, par exemple) et que soient ajoutées aux catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription enregistrés », « organismes politiques autres que les partis », et « autres ».

## Contenu des rapports des candidats

Plusieurs déplorent l'insuffisance des renseignements financiers soumis actuellement par les agents officiels des candidats. Les dons ne sont déclarés que selon le nom du donateur et la valeur du don; aucune mention n'est faite d'une adresse ou de toute autre information qui permettrait de vérifier ou de réfuter les critiques. L'adoption d'une présentation plus rigoureuse de ces rapports financiers servirait davantage la transparence. Il conviendrait par ailleurs d'instituer un rapport succinct à l'intention des candidats qui ne dépassent pas un certain seuil de dépenses, ce qui réduirait les frais et les délais administratifs.

79. Nous recommandons que les candidats soient tenus, dans leurs rapports, de déclarer les donateurs selon les catégories suivantes : « partis politiques enregistrés », « agents de circonscription politiques autres que les partis », et « autres », et qu'ils soient tenus d'indiquer pour chaque donateur le nom, l'adresse et un critère d'identification unique tel que la date de naissance.

80. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à instituer un rapport-formulaire succinct destiné aux candidats dont les dépenses sont inférieures à 10 % de la limite permise.

## Date limite de remise des rapports relatifs à la période électorale

Aucune raison apparente ne justifie l'établissement d'échéances différentes pour la remise des rapports des candidats et des partis relativement à la période électorale. Les candidats doivent s'exécuter dans les quatre mois suivant le jour du scrutin, tandis que les partis ont jusqu'à six mois après le jour du scrutin pour déposer leur rapport relatif à la période électorale et

## Créances impayées et contributions

En vertu des règles actuelles de financement, les biens et services obtenus durant une campagne restent parfois impayés longtemps après une élection. Dans bien des cas, ces créances ne sont jamais réglées. Cette situation pose un problème dans la mesure où les biens et services non payés sont en fait des contributions et doivent être considérés comme tels dans les rapports et aux fins de la divulgation.

75. Nous recommandons que toute créance impayée déclarée dans le rapport des dépenses d'élection et qui n'est toujours pas réglée six mois après la date de remise obligatoire du rapport, soit considérée comme une contribution, à moins que le créancier ait entamé des poursuites en justice ou pris d'autres dispositions pour récupérer son dû.

76. Nous recommandons que les candidats soient autorisés, après en avoir fait la demande en bonne et due forme au directeur général des élections, à régler, dans les six mois après la date de remise obligatoire du rapport des dépenses d'élection, les créances électORAles impayées et auparavant déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection, au lieu de devoir obtenir une ordonnance judiciaire, comme la Loi l'exige à l'heure actuelle.

## Chapitre 3 Les rapports des candidats et des partis

La transparence du financement électoral suppose des rapports complets et précis. Le présent chapitre porte sur les rapports exigés des partis politiques et des candidats et sur la vérification de ces documents.

Le paragraphe 2(1) définit le travail bénévole comme les « services gratuits offerts par une personne en dehors de ses heures de travail, à l'exclusion des services offerts de ceux qu'elle vend habituellement ou pour lesquels elle demande une rémunération ». Cette définition, inutilement complexe, est difficile à appliquer et gagnerait à être simplifiée.

72. Nous recommandons que le travail bénévole soit défini comme tout travail fait gratuitement par une personne qui ne reçoit aucune rémunération de quiconque pour les heures de bénévolat fournies.

73. Nous recommandons que les candidats et les partis politiques enregistrés soient tenus de soumettre, parallèlement à leurs rapports des dépenses d'élection, un compte rendu donnant le nom, la profession et le nombre d'heures de bénévolat de toute personne ayant accompli plus de 40 heures de bénévolat au cours d'une période électorale.

**Contributions**  
Actuellement, le terme *contribution* n'est défini dans la Loi qu'au paragraphe 229(3), à propos des contributions versées par les associations locales des partis. Il conviendrait d'élargir cette définition pour assurer la pleine divulgation des contributions faites aux candidats et aux partis.

74. Nous recommandons qu'une contribution soit définie comme toute somme offerte et non remboursable, ainsi que la valeur commerciale des biens et services fournis sous la forme d'un don, d'une avance, d'un dépôt ou d'un escompte, ou la valeur commerciale de tout bien personnel ou service quelconque, qu'il soit industriel, commercial, professionnel ou autre, exception faite du travail bénévole.

70. Nous recommandons que les frais d'organisation d'une activité de financement, sauf les frais de publicité, soient exclus des dépenses d'élection.

## Valeur commerciale des biens et services

La définition de « valeur commerciale » inscrite dans la Loi est d'une complexité inutile : elle établit une distinction superflue entre les donateurs dont c'est le travail normal de fournir de tels biens et services et ceux dont ce n'est pas le cas [paragraphe 2(1)]. Pour comptabiliser précisément les dépenses d'élection d'un candidat ou d'un parti politique enregistré, il faut une définition claire et concise de la valeur commerciale. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé que celle-ci soit définie comme le plus faible montant demandé sur le marché, au moment considéré, pour un volume équivalent des mêmes biens ou services.

71. Nous recommandons que la valeur commerciale des biens ou services utilisés pendant une élection et provenant de donateurs soit définie comme le plus faible montant demandé sur le marché, au moment considéré, pour un volume équivalent des mêmes biens ou services, excepté le travail bénévole.

## Travail bénévole

Pour encourager la participation des citoyens aux campagnes électorales, on exclut depuis toujours le travail bénévole du calcul des dépenses d'élection. Le manque de transparence qui en résulte fait toutefois craindre les abus d'influence et mine l'intégrité du système électoral (Stanbury 1996a, p. 89-90). D'après Stanbury, la valeur du travail bénévole dépasse parfois, et de loin, celle des dons anonymes en argent comptant (Stanbury 1994, p. 13-14). Dans l'intérêt de la transparence, il importe de fixer un seuil au-delà duquel la divulgation du travail bénévole devient obligatoire.

cas serait présenté un état portant la mention « néant », de la manière prescrite par le directeur général des élections.

68. Nous recommandons que les candidats soient tenus de joindre des pièces justificatives à leur état de dépenses personnelles.

## Dépenses liées aux activités de financement

À l'heure actuelle, les dépenses occasionnées par une activité de financement ne sont pas assujetties aux règles régissant les dépenses d'élection. Pour dissiper toute équivoque, il faut préciser ce qu'on entend par *activité de financement*. Il importe en outre de déterminer si les frais engagés pour annoncer une telle activité s'inscrivent parmi les dépenses d'élection. Le Groupe de travail de la profession comptable a proposé de définir l'activité de financement comme toute manifestation ou réception organisée essentiellement pour recruter des fonds au profit d'un parti, d'une association locale ou d'un candidat, et pour laquelle des billets sont vendus, en sont exclues toute réunion courante de nature commerciale, administrative ou sociale et toute méthode de collecte de fonds autre que la vente de billets de participation à une telle activité (Groupe de travail de la profession comptable 1991, avant-projet de loi). Cette approche générale devrait être retenue.

69. Nous recommandons qu'une activité de financement soit définie comme toute manifestation ou activité organisée essentiellement pour recruter des fonds au profit d'un parti et/ou d'un candidat par lequel ou au nom duquel l'activité est organisée, à l'exclusion de toute réunion courante de nature administrative ou sociale et de toute méthode de collecte de fonds autre que la vente de billets de participation à une telle activité.



- b) les frais liés à l'organisation d'activités de financement, sauf les dépenses de publicité;
- c) les services professionnels nécessaires pour respecter la Loi;
- d) l'intérêt payé sur un prêt consenti à un candidat ou à un parti enregistré aux fins de la campagne;
- e) le travail bénévole;
- f) les sommes payées aux représentants des candidats aux bureaux de scrutin;
- g) les frais liés exclusivement à l'administration courante du parti enregistré ou d'une association locale représentée par un agent de circonscription enregistré;
- h) le coût des réceptions organisées après l'élection et des messages de remerciement publiés après la clôture du scrutin.

## Dépenses personnelles des candidats

Les dépenses personnelles des candidats ne sont soumises à aucun plafond depuis l'adoption du projet de loi C-169 qui a modifié la *Loi électorale du Canada* en 1983, mais elles entrent dans le calcul du remboursement des dépenses d'élection. La Loi actuelle définit les dépenses personnelles d'un candidat comme « tout montant de déplacement, de séjour ou autres frais raisonnables engagés relativement aux frais assimilés », y compris les dépenses faites par un candidat handicapé relativement à son handicap, « tels que peut les désigner le directeur général des élections » [paragraphe 2(1)].

Pour éviter de laisser croire qu'un candidat engageant des dépenses personnelles supérieures à la moyenne aurait un avantage sur les autres, Stanbury a proposé d'inclure ces dépenses dans les dépenses d'élection et de relever la limite des dépenses d'élection pour tenir compte de ces frais supplémentaires (Stanbury 1991 p. 445-446). Le cas échéant, il faudrait envisager

L'exclusion de certaines catégories de dépenses personnelles, telles que celles relatives au handicap d'un candidat ou les frais de garde d'enfants ou d'autres personnes à charge, pendant une élection (Groupe de travail de la profession comptable 1991, avant-projet de loi). Le Comité spécial sur la réforme électorale avait d'ailleurs défini ces dépenses particulières comme des dépenses personnelles remboursables à 75 % (Comité spécial sur la réforme électorale 1993, Annexe C, alinéa 8).

66. Nous recommandons que les dépenses personnelles des candidats soient incluses dans leurs dépenses d'élection. Bien que les dépenses relatives au handicap d'un candidat ou les frais de garde d'enfants ou d'autres personnes à charge ne soient pas considérées comme des dépenses d'élection, on pourrait en tenir compte dans le calcul du remboursement.

## État des dépenses personnelles

Les candidats omettent souvent de faire parvenir un état de leurs dépenses personnelles à l'agent officiel, comme l'exige le paragraphe 224(2). Il est parfois difficile d'interpréter cette omission : ou le candidat n'a pas eu de dépenses personnelles, et l'on suppose alors que l'exigence de fournir un état ne tient plus, ou le candidat a oublié de le fournir. Les dépenses personnelles sont remboursées par le trésor public, bien qu'aucun reçu ou pièce justificative ne soit exigé. Il serait souhaitable d'exiger un état des dépenses personnelles dans tous les cas, y compris lorsque aucune dépense n'a été engagée, et qu'on y joigne obligatoirement les pièces justificatives et reçus.

67. Nous recommandons que tous les candidats soient tenus de remettre à leur agent officiel un état de leurs dépenses personnelles, même en l'absence de telles dépenses, auquel



Chapitre 2 Des définitions plus

précises

Les dépenses d'élection et les contributions sont des notions fondamentales dans la réglementation du financement électoral, et il importe de bien les définir dans l'intérêt de la transparence. Le présent chapitre aborde ces questions et divers points connexes.

Dépenses d'élection

Au paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada*, on définit les dépenses d'élection

comme celles que l'on engage « dans le but de favoriser ou de contrecarier directement, en période électorale, un parti enregistré en particulier ou l'élection d'un candidat en particulier ». Dans les faits, diverses dépenses importantes liées aux campagnes, les sondages d'opinion publique par exemple, échappent à cette définition

(Stanbury 1991, p. 441–442, 472–473; 1996b, p. 389–392). Le Groupe de travail de la profession comptable a signalé la confusion qui entoure l'inclusion ou l'exclusion de divers autres éléments dans les dépenses d'élection (Groupe de travail de la profession comptable 1991, p. 4). Le Groupe a donc proposé une définition plus large selon laquelle tous les frais des partis politiques et des candidats au titre de biens et services utilisés en tout ou en partie pendant une campagne seraient inclus dans les dépenses d'élection (Groupe de travail de la profession comptable 1991, avant-projet de loi).

Les exclusions autorisées par la définition actuelle des dépenses d'élection vont à l'encontre de la transparence, car elles « ne sont pas visibles pour le public » (Stanbury 1991, p. 386). L'équité en subit aussi le contre-coup : à l'élection générale de 1988, par exemple, 74 candidats ont consacré plus de 15 000 \$ chacun à des éléments exclus des dépenses d'élection (Stanbury 1991, p. 385). Il importe donc de clarifier le concept pour dissiper toute ambiguïté.

65. (1) Nous recommandons que les « dépenses d'élection » soient définies comme la valeur de tout bien ou service utilisé pendant une période électorale par un candidat ou un parti enregistré, ou en son nom, pour favoriser ou contrecarier l'élection d'un candidat ou d'un parti, et que, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, soient compris dans cette définition :
- a) le coût des enquêtes et sondages menés pendant la période électorale;
  - b) le coût de la formation des représentants de parti et des bénévoles de campagne;
  - c) le coût de la production des messages et annonces publicitaires de la campagne;
  - d) les dépenses personnelles, sauf celles qui sont imputables au handicap d'un candidat ou encore à la garde d'enfants ou d'autres personnes à charge, pendant la période électorale;
  - e) tous les frais qu'encontre, après le déclenchement de l'élection, un candidat ayant officiellement présenté sa candidature après la date d'émission des brevets, toutes les dépenses d'élection engagées par le chef d'un parti politique enregistré pour le compte de ce parti, sauf celles ayant trait directement à la campagne qu'il mène dans sa propre circonscription à titre de candidat.
  - (2) Cependant, il conviendrait d'exclure des dépenses d'élection les éléments suivants qui seraient soustraits aux règles définissant le plafond des dépenses et le calcul du remboursement :
  - a) le dépôt du candidat;

(Stanbury 1991, p. 399) et atteignait 13,5 millions en 1993 (Stanbury 1996b, p. 376).

tion de leurs rapports des dépenses d'élection. Les agents seraient tenus de liquider l'excédent dans les 60 jours suivant la réception de l'avis, d'en notifier le directeur général des élections dans les règles et de fournir des preuves attestant que les fonds ont bel et bien été liquidés.

63. Nous recommandons qu'après le jour du scrutin, il soit interdit aux partis politiques et aux agents de circonscription enregistrés de transférer des fonds à des candidats non élus, sauf pour acquitter des créances impayées déclarées dans leur rapport des dépenses d'élection.

### Excédents des candidats indépendants ou sans appartenance politique

Une autre incohérence du système concerne les fonds excédentaires des candidats et candidates indépendants ou sans appartenance politique. L'article 232 de la *Loi électorale du Canada* oblige ces candidats à remettre tout excédent au receveur général, alors qu'il permet à ceux d'un parti enregistré de transférer leurs fonds excédentaires à une association locale ou à l'agent principal du parti. On a fait valoir que cette disposition est discriminatoire à l'endroit des candidats indépendants ou sans appartenance politique qui se présenteraient à des élections ultérieures. On pourrait remédier à la situation en autorisant ces personnes à récupérer leurs fonds excédentaires si elles sont officiellement mises en candidature à une élection ultérieure.

64. Nous recommandons que le directeur général des élections, agissant au nom du receveur général, soit autorisé à remettre les fonds de campagne excédentaires aux candidats indépendants ou sans appartenance politique s'ils sont officiellement mis en candidature à une élection ultérieure.

À l'heure actuelle, l'agent officiel d'un candidat doit liquider l'excédent de campagne en le transférant à l'association locale du parti, à l'agent enregistré du parti ou, dans le cas de candidats indépendants ou sans appartenance politique, au receveur général. Cette opération doit se faire dans le mois qui suit la réception du remboursement des dépenses d'élection, ou dans les deux mois qui suivent le dépôt du rapport concernant les dépenses d'élection du candidat, selon la dernière éventualité qui se réalise (article 232). Ce procédé pose des problèmes administratifs et risque de retarder longtemps après l'élection la liquidation des fonds excédentaires. Il serait préférable que le Bureau du directeur général des élections adresse un avis d'évaluation aux agents officiels des candidats, une fois terminée la vérification de leurs rapports de dépenses. Les candidats disposeraient de 60 jours à compter de la réception de l'avis d'évaluation pour liquider leur excédent et en notifier le directeur général des élections dans les règles. Il importerait enfin de s'assurer qu'une fois l'excédent transféré à un parti, ces fonds ne puissent être remis à des candidats non élus, qui échappent à l'examen public.

60. Nous recommandons que tous les transferts de fonds au niveau des partis politiques enregistrés ou des associations locales soient déclarés au directeur général des élections, pour divulgation publique.

61. Nous recommandons que l'article 232 soit révisé pour y préciser la méthode de calcul de l'excédent en tenant compte des transferts entre candidats et partis.

62. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions autorisant le Bureau du directeur général des élections à adresser un avis d'éva-

longtemps comme des organismes indépendants, privés et à adhésion volontaire, l'auteur plaide vigoureusement en faveur du plafonnement des dépenses que tout candidat à la direction d'un parti serait autorisé à engager (Courtney, 1995, p. 71-75). Si, comme le soutient Courtney, le choix des chefs de parti relève du domaine public, nul le raisonnement ne saurait alors justifier qu'on soustraie au regard public le financement des candidats à la direction.

56. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit obligatoirement désigné pour chaque candidat à la direction d'un parti enregistré, que cet agent soit responsable de toutes les opérations financières afférentes à la campagne du candidat, et qu'il soit tenu de présenter au directeur général des élections et à l'agent principal du parti, dans les quatre mois qui suivent l'élection du nouveau chef, un rapport financier vérifié et un rapport sur le travail bienévoilé accompli.

57. Nous recommandons que l'agent enregistré d'un parti politique en direction soit tenu de remettre au parti tous les fonds de campagne excédentaires.

### Contributions versées aux députés

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis a soulevé la question des dons faits directement par le public à des députés, en dehors d'une période électorale (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 447-448). Les députés devraient être tenus de divulguer les contributions de ce genre, au nom de la transparence et du droit d'examen du public. Une recommandation analogue est faite au chapitre 3 de la partie IV, concernant la divulgation des contributions faites

à des candidats présentes par un parti avant l'émission des brés.

58. Nous recommandons que les députés soient tenus de divulguer toute contribution reçue en dehors d'une période électorale, d'une manière et sous une forme qui correspondent aux règles de divulgation appliquées aux candidats et aux partis enregistrés.

### Transferts entre partis et candidats

Stanbury a fait ressortir l'impossibilité de concilier la comptabilité des transferts de fonds entre les sièges nationaux des partis et leurs candidats. En analysant les transferts effectués pendant les années électorales, entre 1979 et 1988, Stanbury a relevé, tant chez le Parti libéral que chez le Parti progressiste-conservateur, un écart supérieur à un million de dollars dans au moins un cas (Stanbury 1991, p. 365-368, tableau 12.4a). La déclaration de ces mouvements de fonds au directeur général des élections rehausserait la transparence du financement des élections.

59. Nous recommandons que tous les transferts de fonds effectués entre des partis politiques enregistrés et des candidats soient clairement déclarés au directeur général des élections dans les rapports des partis et dans ceux des candidats.

### Excédents de campagne

Les excédents de campagne des candidats, et les transferts qui en résultent, fournissent un autre exemple de manque de transparence. La Loi en est en partie responsable, par laquelle les candidats remettent une partie ou la totalité du remboursement de leurs dépenses d'élection à leur parti, lequel leur retourne parfois certains fonds. Les sommes en cause sont importantes : L'excédent combiné, après remboursement, dépassait 9 millions de dollars en 1988



« supposent la collecte et le déboursement de millions de dollars et [sont] souvent financées, en partie, par des dons pour lesquels des reçus d'impôt sont délivrés » (Stanbury 1991, p. 412). Les contributions versées aux candidats à la direction passent souvent par l'agent officiel du parti, ce qui permet au donateur de recevoir un reçu d'impôt (Stanbury 1991, p. 415; 1996b, p. 392); pourtant, le rapport annuel du parti ne précise ni la provenance des contributions ni le nom des candidats qui en ont bénéficié. Ce manque de transparence sème le doute quant à l'équité et à l'intégrité du processus de sélection des chefs de parti et le pouvoir de l'argent dans ce contexte (Courtney 1995, p. 71-77).

54. Nous recommandons que des dispositions soient adoptées pour que l'agent de circonscription soit radié au moment de la radiation du parti national, à la demande de ce dernier, ou au moment de l'élimination de sa circonscription par suite d'un redécoupage des circonscriptions électorales.

### Fonds en fiducie

Divers fonds en fiducie ont été constitués pour soutenir des candidats ou des partis. De tels fonds sont contraires au principe de transparence du financement des élections. Stanbury a recommandé d'interdire la création de nouveaux fonds en fiducie et le versement de nouvelles contributions aux fonds existants (Stanbury 1991, p. 487). Or, ces fonds peuvent servir à des fins valables, comme par exemple l'accroissement de la représentation politique des femmes. Au lieu de les éliminer, il serait donc préférable de veiller à ce qu'ils soient soumis à l'examen public et d'exiger à cette fin la nomination d'un agent enregistré pour chaque fonds.

55. Nous recommandons qu'un agent enregistré soit nommé pour tout fonds en fiducie associé à un parti politique, et que cet agent ait les mêmes droits et responsabilités que l'agent de circonscription enregistré, y compris l'obligation de présenter chaque année un rapport financier vérifié au directeur général des élections et au parti enregistré.

**Campagnes de direction des partis**

Le fait qu'aucune loi ne régit les activités financières des candidats à la direction des partis politiques constitue une lacune importante. Comme Stanbury le souligne, les campagnes de direction des partis

Dans une étude récente sur la désignation des chefs politiques au Canada, John Courtney fait valoir que le moment est propice à une intervention de l'État dans la définition des conditions applicables aux futures campagnes de direction des partis (Courtney 1995, p. 77). Sans nier que les partis politiques sont perçus depuis



serait autorisé à recevoir les contributions et à délivrer les reçus d'impôt. Il lui incomberait en outre de présenter chaque année un rapport financier vérifié à l'agent principal du parti ainsi qu'au directeur général des élections. Enfin, l'exécuteur électoral d'un candidat ne pourrait être versé par son agent officiel qu'à l'agent principal du parti ou à l'agent enregistré de l'association locale.

Il faudrait que cette mesure soit assortie de dispositions sur la radiation des agents de circonscription. Par exemple, l'agent pourrait être radié au moment de la radiation du parti national, à la demande de ce dernier, ou au moment de l'élimination de sa circonscription par suite d'un redécoupage.

53. Nous recommandons que :
- a) le paragraphe 33(3) soit modifié de manière à exiger des associations locales qui effectuent des opérations financières la nomination d'un agent dont le nom devrait être communiqué, par l'entremise de l'agent principal du parti, au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques;
  - b) l'agent de circonscription soit responsable de toutes les opérations financières de l'association locale; l'agent soit autorisé à recevoir des contributions et à délivrer des reçus d'impôt;
  - d) l'agent soit tenu de présenter chaque année un rapport financier vérifié à l'agent principal du parti et au directeur général des élections;
  - e) l'agent enregistré d'une association locale ou l'agent principal d'un parti enregistré soient les seules personnes autorisées à recevoir l'exécuteur de campagne de l'agent officiel d'un candidat. (L'agent de circonscription n'aurait pas le droit

don excédant 100 \$ à divulguer les noms des personnes dont les contributions à l'association locale dépassaient 100 \$. Enfin, l'alinéa 232*h*) permet à l'agent officiel d'un candidat parrainé par un parti enregistré de transférer l'exécuteur de campagne à l'association locale de sa circonscription. Ce sont là les seules règles visant les associations.

La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et le Comité spécial sur la réforme électorale, parmi bien d'autres, ont recommandé que les associations locales soient enregistrées. Dans la mesure où il s'agit d'assurer une plus grande transparence sans nuire au fonctionnement des partis politiques, il existe cependant une autre voie de solution.

En vertu du paragraphe 33(3) de la Loi, une association locale peut nommer un agent de circonscription et en aviser le parti enregistré, lequel peut à son tour transmettre l'information au directeur général des élections. Le cas échéant, ce dernier inscrit le nom de l'agent de circonscription sur le registre des agents des partis enregistrés.

On pourrait modifier cette disposition pour exiger l'intervention d'un agent enregistré dans toute opération financière effectuée au niveau des associations locales. Le rôle et les fonctions de ces agents pourraient être élargis et reconnus officiellement dans la Loi. Cette solution aurait l'avantage d'assurer la transparence financière des associations locales sans alourdir le processus d'enregistrement.

Dans le régime proposé, toute association locale engagée dans des opérations financières serait tenue de communiquer, par l'entremise de l'agent principal du parti, le nom de son agent au directeur général des élections pour inscription au registre des agents des partis politiques. Cet agent aurait l'entière responsabilité des opérations financières de l'association, et lui seul

Le principe de la transparence dont s'inspire la *Loi électorale du Canada* repose fondamentalement sur la divulgation complète et précise de toutes les opérations financières. La transparence contribue à prévenir l'abus d'influence et assure la confiance du public en ce qui a trait à l'intégrité du régime de financement politique. À cet effet, il importe que les renseignements divulgués soient complets, organisés de façon utile, mis en contexte et facilement accessibles au public et aux médias (Young 1991, p. 39).

La divulgation complète est donc essentielle à l'application des règles régissant le financement politique. Sans elle, il est impossible de savoir si la loi a bel et bien été respectée. Comme le soulignait le Groupe de travail de la profession comptable mis sur pied par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, la divulgation des informations doit être au cœur de toute réforme des finances électorales (Groupe de travail de la profession comptable 1991, p. 3).

## Chapitre 1 Les domaines où la divulgation est incomplète

Les travaux de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, puis ceux du Comité spécial sur la réforme électorale ont mis en lumière un certain nombre de domaines où la divulgation des informations fournies par les candidats et les partis est incomplète. La Loi se limite plus ou moins à reconnaître l'existence des associations locales et ne réglemente aucunement les fonds en fiduciaire ou les campagnes de direction. De plus, les

députés ne sont pas tenus de déclarer les contributions reçues entre les élections. On sait maintenant que des sommes importantes circulent à l'intérieur du système de financement politique sans être clairement déclarées (Stanbury 1991, p. 365–368, 419, 488–489). Il faut mentionner en particulier les transferts entre partis et candidats ainsi que les fonds de campagne excédentaires dont les candidats disposent après une élection.

### Associations locales des partis politiques

Malgré la large gamme d'informations financières fournies par les partis, un élément important échappe au regard public, soit les opérations financières des associations locales. Pourtant, ces associations financent parfois les activités préélectorales de leurs candidats, recueillent des fonds entre les élections sans délivrer de reçus, et reçoivent des sommes importantes (dont une bonne partie provient de fonds publics) sous la forme d'excédents électoraux transférés par les candidats aux termes de l'alinéa 232h) de la *Loi électorale du Canada*. Souvent, même les autorités du parti national ne savent rien des finances des associations locales (Stanbury 1991, p. 419). Comme les associations ne sont soumises à aucune règle de divulgation, elles constituent, selon Stanbury, la « zone grise » du financement politique au Canada (Stanbury 1991, p. 470). Certaines provinces (la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique) obligent les associations locales à s'enregistrer et à divulguer leurs activités financières.

La *Loi électorale du Canada* ne reconnaît qu'indirectement l'existence des associations locales. Le paragraphe 33(3) mentionne qu'une association peut, à sa discrétion, communiquer au parti enregistré le nom de son agent, tandis que les paragraphes 45(1) et 229(1) obligent le parti ou le candidat ayant reçu d'une association locale un



---

UN FINANCEMENT ÉLECTORAL  
PLUS TRANSPARENT

## *PARTIE III*

---





La transparence veut que tout parti politique qui cesse d'exister liquide ses affaires au vu et au su du public.

#### *Situation du parti après la publication de l'avis de radiation*

La situation du parti est ambiguë pendant les neuf mois qui s'écoulent entre la date où l'avis de radiation du registre paraît dans la *Gazette du Canada* [paragraphe 31(9)] et celle où la radiation prend effet aux termes du paragraphe 31(15). Pour éviter toute confusion, il conviendrait de préciser que l'avis publié dans la *Gazette du Canada* est l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre. De même, il serait utile de préciser que la radiation prend effet à la date où le directeur général des élections reçoit le solde ou l'avis indiquant qu'il ne reste aucun solde.

51. Nous recommandons que l'avis publié dans la *Gazette du Canada*, conformément au paragraphe 31(9), soit désigné comme l'avis d'intention du directeur général des élections de radier un parti politique du registre, et que la radiation prenne effet le jour où le directeur général des élections reçoit le solde ou est informé qu'il ne reste aucun solde, conformément au paragraphe 31(15).

*Liquidation de l'actif d'un parti*  
La Loi ne précise pas à quel moment doit être calculée la juste valeur commerciale de l'actif du parti. Au lieu d'accorder un délai de neuf mois entre la date à laquelle le directeur général des élections annonce son intention de radier le parti dans la *Gazette du Canada* et celle où la radiation prend effet, il vaudrait mieux obliger le parti à déposer, au moment où il présente le rapport de son dernier exercice financier, un état vérifié de l'actif à sa juste valeur commerciale. Celle-ci devrait être établie à la date où l'avis d'intention du directeur général des élections paraît dans la *Gazette du Canada*.

52. Nous recommandons qu'un parti politique enregistré qui est radié du registre soit tenu de présenter une déclaration vérifiée de la juste valeur commerciale qu'avait son actif à la date où l'avis d'intention de le radier a paru dans la *Gazette du Canada*, et de la déposer en même temps que le rapport du dernier exercice financier.

Chapitre 3 La participation des partis

Les partis politiques canadiens, on l'a vu, peuvent adresser une demande d'enregistrement au directeur général des élections (article 24). La Loi impose à cet égard plusieurs conditions, y compris l'obligation de joindre à la demande les signatures de 100 électeurs membres du parti, et précise que l'enregistrement ne prendra effet qu'au moment où le parti aura présenté des candidats à une élection générale dans au moins 50 circonscriptions. Dans le passé, ces dispositions ont permis l'entrée dans le processus électoral d'un bon nombre de nouveaux partis et l'exclusion de ceux qui étaient en déclin (Seidle 1994, p. 22-23).

Fusion de partis politiques enregistrés

Au nom de la transparence, la Loi impose aux partis politiques qui voudraient se fusionner des exigences qui se révèlent déraisonnables, en raison de l'absence de toute disposition permettant le fusionnement de partis. En effet, l'article 30 oblige, dans un premier temps, les partis à demander au directeur général des élections leur radiation du registre, avant que le nouveau parti puisse solliciter son enregistrement. La demande de radiation oblige toutefois l'agent principal à d'abord liquider l'actif du parti, remettre au directeur général des élections tout rapport sur les recettes et les dépenses ou sur les dépenses d'élection n'ayant pas encore été présente [paragraphe 31(10)], acquitter les dettes du parti, et transmettre le solde au directeur général des élections qui le fait parvenir au receveur général [paragraphe

31(11)]. Les partis qui fusionnent perdent par conséquent tout leur actif. Le concept de la fusion est reconnu à d'autres paliers de gouvernement. Ainsi, en vertu de la *Loi électorale* du Québec, les partis souhaitant fusionner doivent présenter une demande conjointe et d'autres renseignements pertinents au directeur général des élections, qui peut, pour certains motifs financiers prévus par la loi, refuser d'autoriser la fusion (articles 53 à 58 de la *Loi électorale* du Québec).

50. Nous recommandons que soient adoptées des dispositions sur la fusion de gré à gré de partis politiques et qu'on y stipule que le parti issu de la fusion garde l'actif des deux anciens partis.

Radiation du registre

Le directeur général des élections peut radier un parti politique pour diverses raisons relatives au non-respect de la *Loi électorale* du Canada [paragraphe 28(1)], et il doit nécessairement le faire si le parti ne présente pas de candidats dans au moins 50 circonscriptions à une élection générale [paragraphe 28(2)].

Selon le libellé actuel de la Loi, un parti qui s'apprête à cesser ses activités dispose d'une longue période pour liquider son actif, acquitter ses dettes, et, le cas échéant, remettre le solde au directeur général des élections, conformément aux paragraphes 31(11) et 31(14). Au plus tard six mois après réception d'un avis de radiation et sa publication dans la *Gazette du Canada*, l'agent principal d'un parti doit transmettre au directeur général des élections un bilan portant sur la partie de son exercice financier qui précéderait la radiation [paragraphe 31(10)]. Il dispose de trois autres mois pour remettre le solde ou informer le directeur général des élections qu'il ne reste aucun solde.

## Chapitre 2 L'agent officiel

dates à entrer dans un immeuble se rend coupable d'une infraction.

L'agent officiel d'un candidat, c'est-à-dire la personne chargée de contrôler ses dépenses électorales et d'en faire rapport, tient un rôle important dans le régime canadien de financement électoral. On ne saurait garantir l'équité du processus électoral sans la coopération de l'agent qui gère les comptes de campagne du candidat et prépare les rapports afférents (Carly, 1991b, p. 91).

### Remplacement de l'agent ou du vérificateur d'un candidat

Le paragraphe 215(4) de la Loi prévoit qu'un candidat ne peut remplacer son agent officiel qu'en cas de décès ou d'incapacité légale de celui-ci. En raison de cette disposition, plusieurs candidats hésitent à renvoyer un agent officiel qui ne remplit pas ses fonctions convenablement. Par contre, le paragraphe 226(2) stipule que le candidat doit immédiatement nommer un autre vérificateur si celui qu'il a désigné à l'origine cesse pour quelque raison d'occuper son poste. Par souci d'uniformité et de clarté, il conviendrait d'autoriser les candidats à renvoyer leur agent officiel lorsqu'ils le jugent opportun.

45. Nous recommandons que les candidats puissent renvoyer leur agent officiel en tout temps au moyen d'un avis écrit dont ils transmettent copie au directeur du scrutin et au directeur général des élections.
46. Nous recommandons que le nouvel agent officiel soit tenu d'accepter sa nomination par écrit et qu'il fournisse un double de sa lettre d'acceptation au directeur du scrutin et au directeur général des élections.

### Compte de campagne

La Loi est imprécise quant au compte de campagne que l'agent officiel doit ouvrir à son nom. Dans le passé, des agents officiels ont mal interprété les termes « maintenir à son nom » employés au paragraphe 216(1) pour décrire ce compte. Il est arrivé que des agents officiels omettent d'ouvrir un compte distinct et se servent plutôt de comptes existants, de sorte que des opérations bancaires étrangères à la campagne ont été mêlées par inadvertance aux finances de celle-ci. On éviterait toute confusion en exigeant des agents officiels qu'ils ouvrent un nouveau compte bancaire réservé à la campagne.

Aux termes de l'alinéa 217(1)(b) de la Loi, toute contribution faite à une campagne doit être versée à l'agent officiel exclusivément. Cependant, on y gagnerait en souplesse si l'on permettait à l'agent officiel d'autoriser par écrit une autre personne à percevoir des dons au nom du candidat, ce qui favoriserait en outre la reddition des comptes.

47. Nous recommandons que l'agent officiel soit autorisé, avec l'approbation du candidat, à permettre par écrit à d'autres personnes d'accepter des dons au nom de ce dernier.

48. Nous recommandons que l'agent officiel du candidat soit tenu d'ouvrir un nouveau compte réservé à chaque campagne et que ce compte soit fermé, une fois le solde liquide selon les règles.
49. Nous recommandons qu'un compte de campagne soit ouvert au nom de l'agent officiel, sous le titre « agent officiel de (nom du candidat) ».



40. Nous recommandons que le directeur du scrutin soit tenu d'accepter le bulletin de présentation de tout aspirant candidat qui, à 14 h, se trouve au lieu fixé pour la présentation des candidatures.

### Présentation des candidatures dans les circonscriptions éloignées

Dans les circonscriptions éloignées, enu-  
mérées dans l'Annexe III de la Loi, le  
directeur du scrutin peut autoriser une  
tierce personne à recevoir, au lieu désigné,  
la déclaration de candidature de toute  
personne qui ne pourrait autrement se  
présenter à son bureau. La Loi permet en  
outre aux directeurs et directrices du  
scrutin de ces circonscriptions d'accepter  
les déclarations de candidature qui leur  
sont transmises par d'autres moyens  
(article 80.1).

À l'élection générale de 1993, divers candi-  
dats de circonscriptions autres que celles  
figurant dans l'Annexe III ont demandé à  
remettre leurs documents de présentation  
ailleurs qu'au bureau du directeur du  
scrutin. Or, il serait plus utile de permettre  
aux candidats, dans toutes les circonscrip-  
tions, de recourir aux techniques de trans-  
mission des données (la télécopie ou le  
courrier électronique, par exemple), pour  
envoyer leurs documents, pourvu que le  
directeur du scrutin reçoive le dépôt de  
1 000 \$ avant la clôture des présentations et  
que tous les originaux lui parviennent dans  
les 10 jours suivant la date fixée pour les  
présentations (comme l'exige actuellement  
l'article 80.1).

41. Nous recommandons que le renvoi  
à l'Annexe III soit supprimé de  
l'article 80.1 et que des mesures  
soient adoptées pour permettre aux  
candidats de toutes les circonscrip-  
tions de recourir aux techniques de  
transmission des données (la télé-  
copie ou le courrier électronique,  
par exemple) pour envoyer leur

bulletin de présentation, pourvu  
que le directeur du scrutin reçoive  
le dépôt de 1 000 \$ avant la clôture  
des présentations et que tous les  
originaux lui parviennent dans  
les 10 jours suivant le jour des  
présentations.

42. Nous recommandons que les dispo-  
sitions voulues soient prises pour  
statuer sur le cas d'un candidat  
qui ne remet pas son bulletin de pré-  
sentation dans les délais prescrits.

### Permission d'entrer dans les immeubles en période électorale

Depuis l'adoption du projet de loi C-114  
en 1993, les candidats et leurs represen-  
tants peuvent entrer dans tout immeuble  
d'habitation à des heures raisonnables pour  
y faire campagne (article 82.1). L'élection  
générale de 1993 a fait ressortir le besoin  
de renforcer le libellé de cette disposition  
de manière à bien préciser que le droit  
d'un candidat ou d'un représentant d'en-  
trer dans tout immeuble ou autre édifice à  
logements multiples à des heures raison-  
nables pour y faire campagne ne souffre  
aucune exception. Afin de dissiper toute  
ambiguïté, il importe d'établir que, dans  
ce contexte, on entend par « heures  
raisonnables » la période allant de 9 h à  
21 h. Enfin, pour donner du poids à ces  
dispositions, il faudrait parallèlement  
décréter que quiconque y contrevient se  
rend coupable d'une infraction.

43. Nous recommandons que la Loi  
précise explicitement que le droit  
d'un candidat ou de son représen-  
tant d'entrer dans tout immeuble  
ou autre édifice à logements mul-  
tiples, entre 9 h et 21 h, pour y  
faire campagne ne souffre aucune  
exception.

44. Nous recommandons qu'il soit  
décrété que quiconque contrevient  
à la disposition autorisant les candi-

**Droit de se porter candidat**  
L'article 87 de la *Loi électorale du Canada* oblige les employeurs à accorder un congé, payé ou non, à tout employé souhaitant briguer une investiture et être candidat à une élection. Cet article ne vise toutefois que les employés régis par la partie III du *Code canadien du travail*.

On peut y voir une forme de discrimination envers les personnes dont l'emploi ne relève pas d'une loi fédérale. L'attribution du droit au congé à tous les employés respecterait l'esprit de l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Il convient de souligner que l'article 148 de la Loi, qui garantit à tout employé quatre heures consécutives pour aller voter, s'applique à tous les employés.

39. Nous recommandons que le droit à un congé non payé pour se porter candidat à une élection fédérale soit accordé à tous les employés sans exception, qu'ils soient régis par une loi fédérale, provinciale ou territoriale, et que cette disposition n'empêche pas l'employeur d'accorder un congé payé.

### Clôture des présentations

Selon le libellé actuel de la Loi, le directeur du scrutin ne peut recevoir des présentations d'après 14 h le jour des présentations [paragraphe 85(2)], ce qui l'autorise à refuser la présentation d'un candidat ou d'une candidate qui n'aurait pas encore déposé son bulletin à l'heure limite, tout en étant présent sur les lieux. On y gagnerait en équité si le directeur du scrutin pouvait accepter le bulletin de présentation de tout candidat éventuel se trouvant, à 14 h, au lieu fixé pour la présentation des candidatures. Cette mesure concorderait avec le paragraphe 137(2) de la Loi, en vertu duquel sont autorisés à voter les électeurs se trouvant dans le bureau de scrutin ou en file à la porte à l'heure de fermeture du scrutin.

La *Charte canadienne des droits et libertés* reconnaît à chaque citoyen et citoyenne le droit de briguer les suffrages à une élection fédérale ou provinciale (article 3). Depuis 1874, tout candidat à une élection fédérale doit remettre une déclaration de candidature au directeur du scrutin de la circonscription où il compte se présenter. Les règles de mise en candidature, qui ont évolué au fil des années, ont pour but de garantir que personne ne se présente à moins de bénéficier d'un certain appui populaire.

Contrairement à d'autres pays, le Canada ne reconnaît pas explicitement les partis politiques dans sa constitution. Depuis 1970, cependant, les partis canadiens peuvent adresser une demande d'enregistrement au directeur général des élections. C'est une façon de leur accorder une reconnaissance légale et de les rendre « légalement responsables de leurs actes quant à la perception et à la dépense des fonds électoraux » (Comité des dépenses électorales 1966, p. 39–42; voir aussi Palfiel 1989, p. 57–59). Les principales dispositions relatives au financement des élections datent de 1974.

La présentation des candidatures et l'enregistrement des partis constituent deux éléments importants du processus électoral canadien. Ils favorisent la participation équitale des candidats et des partis à ce processus et sont la pierre angulaire du contrôle du financement des candidats et des élections. Des recherches antérieures et l'expérience montrent qu'il est possible d'améliorer les procédures actuelles.

## Chapitre 1 La participation des candidats

Le présent chapitre aborde trois points : le droit des candidats d'obtenir un congé de leur employeur, la présentation des candidatures et le droit des candidats d'entrer dans tout immeuble pour y faire campagne.



---

LA PARTICIPATION DES CANDIDATS  
ET DES PARTIS

## *PARTIE II*

---



- e) que les règles de la division de première instance de la Cour fédérale relatives aux procès civils s'appliquent aussi à une demande d'annulation d'élection, moyennant tout changement dicté par les circonstances;
- f) que le député dont l'élection fait l'objet d'un recours judiciaire pose de 15 jours pour présenter sa défense, à compter de la date où il en est informé;
- g) que le juge ait le pouvoir de refuser tout recours lui paraissant dénué de fondement ou de sérieux ou empiétant de mauvaise foi, de rejeter la plainte, d'annuler l'élection ou de déclarer élu un autre candidat;
- h) que le juge ait le pouvoir d'annuler une élection s'il est établi que i) la fraude et les irrégularités étaient suffisamment répandues pour influencer
- i) que, si la cour annule l'élection, elle ait le pouvoir de démettre la personne élue de ses fonctions, de décréter qu'une autre personne a été élue à sa place ou de déclarer qu'une nouvelle élection doit avoir lieu;
- j) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel de la décision devant la Cour d'appel fédérale;
- k) que les parties disposent de 15 jours pour présenter une requête en appel devant la Cour suprême du Canada, à partir de la date où la Cour d'appel fédérale rend sa décision.

*élections fédérales contestées* et en intégrant à la *Loi électorale du Canada* les dispositions concernant la contestation d'une élection, on éliminerait des complications inutiles et l'on compléterait les dispositions de la *Loi électorale du Canada* qui se rapportent à l'annulation d'une élection. Divers territoires et provinces (Terre-Neuve, le Québec, l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et les Territoires du Nord-Ouest) ont déjà intégré des dispositions de ce genre à leur législation électorale (Boucher et Pelletier 1991).

37. Nous recommandons que soit abrogée la *Loi sur les élections fédérales contestées* et que les dispositions qui la remplacent soient intégrées à la *Loi électorale du Canada*.

38. Nous recommandons :
- a) que la division de première instance de la Cour fédérale du Canada soit chargée de statuer sur les résultats électoraux contestés, plutôt que la Cour supérieure des diverses provinces;
  - b) que les seuls motifs acceptables de contestation soient l'ingélibilité du candidat ou l'existence d'irrégularités ou de manœuvres frauduleuses qui ont influé sur les résultats;
  - c) que la période où le recours judiciaire peut être présentée soit limitée à 28 jours après la publication des résultats dans la *Gazette du Canada*, ou à 28 jours après la découverte d'une irrégularité influant sur les résultats, ou encore aux 28 jours suivant la condamnation d'un candidat pour fraude électorale dans la circonscription;
  - d) qu'un dépôt de 1 000 \$ soit exigé au moment de la présentation du recours;

qu'après une élection générale on contestât les résultats dans un certain nombre de circonscriptions. Depuis 1949, cependant, il n'y a eu que 13 contestations, le cas le plus récent étant celui de York-Nord (Ontario), qui s'est produit après l'élection générale de 1988 et se fondait sur des motifs administratifs.

N'importe quel candidat ou électeur peut contester une élection dans une circonscription devant les tribunaux, en invoquant à peu près n'importe quel aspect du droit électoral. Le recours, accompagné d'un dépôt de 1 000 \$, doit être présenté dans les 28 jours de la publication des résultats de l'élection dans la *Gazette du Canada*, ou dans les 28 jours suivant la condamnation d'un candidat pour manœuvre frauduleuse.

L'affaire est entendue par deux juges de la Cour supérieure de la province, qui peuvent décider d'annuler l'élection, de proclamer vainqueur un autre candidat, ou de rejeter le recours. La *Loi sur les élections fédérales contestées* définit diverses situations qui entraînent l'annulation de l'élection, et d'autres où, malgré l'existence d'une manœuvre frauduleuse, les résultats de l'élection sont maintenus. Quand la Cour supérieure rend sa décision, les plaignants ont huit jours pour en appeler devant la Cour suprême du Canada.

Outre qu'elle est démodée, la *Loi sur les élections fédérales contestées*, qui confie à la Cour supérieure de chaque province le soin de statuer en la matière, empêche de continuer une jurisprudence en matière électorale dans une seule instance judiciaire. Par conséquent, un seul juge de la division de première instance de la Cour fédérale du Canada, plutôt que deux juges de la Cour supérieure d'une province, devrait être chargé de statuer sur les cas de contestation. En confiant cette responsabilité à la Cour fédérale, on favoriserait la constitution de la jurisprudence susmentionnée, et l'on y gagnerait en uniformité avec le temps. De plus, en révoquant la *Loi sur les*

**Recapitulation**

À l'heure actuelle, il existe un léger manque d'uniformité quant au remboursement des frais réels et raisonnables que les candidats et candidates doivent assumer en cas de

recapitulation. Aux termes du paragraphe 171(5), une limite de 500 \$ par jour s'applique s'il y a un remboursement automatique, c'est-à-dire en cas d'égalité des voix, ou quand l'écart entre les deux candidats en tête est inférieur à un millième des votes exprimés [paragraphe 171(1)]. En revanche, aucune limite financière de ce genre ne s'applique (article 184.1) lorsqu'un candidat ou une autre personne demande un remboursement en affirmant qu'un scrutateur ou le directeur du scrutin a mal additionné les votes (article 177).

36. Nous recommandons que la limite maximale de 500 \$ prévue au paragraphe 171(5) relativement au remboursement des frais réels s'applique à toutes les demandes de recapitulation, quelle qu'en soit la nature.

**Annulation d'une élection**

Le texte législatif en vertu duquel les résultats d'une élection peuvent être contestés, à savoir la Loi sur les élections fédérales (*contests*), est lourd, et son application est coûteuse et laborieuse. Cette loi est appliquée conjointement avec la Loi électorale du Canada, par l'entremise d'une série de pliques de renvois (Boyer 1987, vol. 2, p. 1058-1059). La réforme du processus de contestation, y compris son intégration à la Loi électorale du Canada, s'impose depuis longtemps. Dans le rapport statutaire qu'il adressait au Parlement en 1984, le directeur général des élections décrivait la Loi sur les élections fédérales (*contests*) comme « déplorablement démodée » (Directeur général des élections du Canada 1984, p. 29). Ce texte de loi, qui compte maintenant 112 articles, date du XIX<sup>e</sup> siècle, époque où la fraude était beaucoup plus répandue qu'aujourd'hui. Il n'était pas rare, alors,

présent chapitre examine diverses questions relatives au recensement officiel des votes, au recapitulation et à l'annulation d'une élection.

**Addition officielle des votes**

Un léger changement de procédure pour l'entraînement une grande économie de temps à l'étape où les résultats sont officiellement additionnés et qu'un candidat est déclaré élu, et cela sans qu'on porte atteinte aux contrôles rigoureux exercés sur ce processus. L'addition officielle est une tâche importante exécutée dès que possible après la fermeture des bureaux de vote, quand le directeur ou la directrice du scrutin a reçu et ouvert toutes les urnes en présence des candidats ou de leurs représentants. Il n'y a pas de recapitulation des bulletins ce jour-là. On procède plutôt à l'addition officielle des votes en additionnant les totaux inscrits sur les relevés officiels établis par chaque bureau de scrutin, ce qui permet de proclamer le candidat élu.

L'article 169 impose au directeur du scrutin une tâche extrêmement fastidieuse : ouvrir chaque urne (il peut y en avoir plusieurs centaines) et en retirer le relevé officiel du scrutin placé la par le scrutateur à la fermeture du bureau de vote. En fait, cette pratique est inutile, puisque le directeur du scrutin a déjà un exemplaire du relevé qui, conformément au paragraphe 165(1), lui a été remis avec l'urne correspondante, mais à l'extérieur de celle-ci.

35. Nous recommandons que le directeur du scrutin exécute l'addition officielle en utilisant les relevés du scrutin qui lui sont remis avec l'urne correspondante, mais à l'extérieur de celle-ci. Il ne sera tenu d'ouvrir l'urne pour obtenir un autre relevé que dans les cas où le relevé exterieur sera introuvable ou semblera avoir été modifié, ou encore quand il y aura contestation de la part d'un candidat ou de son représentant.

### Exercice du droit de vote

31. Nous recommandons que tous les citoyens canadiens qui séjournent temporairement à l'étranger, peu importe leur lieu de résidence, puissent remettre leur bulletin de vote à une ambassade, un haut-commissariat, un consulat, une base des Forces canadiennes, ou tout autre endroit désigné par le directeur général des élections.

L'électeur qui choisit de voter en vertu des *Règles électtorales spéciales* au bureau du directeur du scrutin, et qui le fait après l'impression des bulletins de vote, reçoit un bulletin ordinaire. Il vote alors sans délai et place le bulletin ordinaire dans l'enveloppe intérieure (Annexe II, article 39). Si, par inadvertance, l'électeur rend son bulletin de vote inutilisable, le scrutateur ne peut lui en remettre un autre. Quand le problème se produit dans une situation de vote ordinaire, la *Loi électorale du Canada* stipule qu'il faut remplacer le bulletin gâté (article 133). Il importe donc de faire concorder l'article 39 de l'Annexe II avec les règles applicables au vote ordinaire.

32. Nous recommandons que les *Règles électtorales spéciales* soient modifiées de façon à prévoir le remplacement de tout bulletin de vote qu'un électeur rend inutilisable par inadver-tance au bureau du directeur du scrutin.

Délai pour la remise des bulletins de vote

Aux termes de l'Annexe II, les électeurs sont tenus de faire parvenir leur bulletin de vote spécial au Bureau du directeur général des élections au plus tard à 16 h le troisième jour précédant le jour du scrutin (article 33 de l'Annexe II). Il est certes nécessaire de fixer un délai pour que le vote par bulletin spécial ne retarde pas le dépouillement des voix. Mais la disposition actuelle est trop rigoureuse. Il serait encore possible de respecter les exigences

de l'Annexe II, et de faciliter ainsi l'accès au processus électoral, en reportant l'heure limite de présentation des bulletins spéciaux à l'heure de fermeture des bureaux de vote, le jour du scrutin.

33. Nous recommandons que l'heure limite de présentation des bulletins de vote spéciaux soit reportée à l'heure de fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.

### Rejet des bulletins de vote spéciaux

Les critères de rejet des bulletins spéciaux, énoncés dans les articles 92 et 104 de l'Annexe II, ne concordent pas. Conformément au paragraphe 92(1), tout bulletin reçu au Bureau du directeur général des élections est rejeté s'il ne semble pas avoir été fourni pour l'élection, ou s'il n'a pas été marqué conformément aux *Règles électtorales spéciales*. Cependant, l'article 104 pose d'autres critères : tout bulletin de vote reçu au bureau du directeur du scrutin est rejeté s'il ne semble pas avoir été fourni pour l'élection, s'il n'est pas marqué pour l'élection, ou s'il est marqué d'une façon qui permet d'identifier l'électeur. Il importe d'appliquer des critères uniformes et équitables.

34. Nous recommandons que les critères définis dans l'article 104 de l'Annexe II relativement au rejet des bulletins de vote spéciaux soient appliqués uniformément dans toutes les circonstances prévues par les *Règles électtorales spéciales*.

### Chapitre 7 Les résultats du scrutin

Il incombe au scrutateur de recueillir les votes le jour du scrutin et de les compter immédiatement après la fermeture du bureau de scrutin. Cependant, les résultats ne sont pas officiels tant que le directeur du scrutin n'a pas reçu toutes les urnes après l'élection et qu'il n'a pas additionné les votes accordés à chaque candidat. Le



À l'heure actuelle, les personnes suivantes peuvent voter sous le régime des *Règles électorales spéciales* :

a) les électeurs membres des Forces canadiennes;

b) les électeurs membres de l'administration publique du Canada ou d'une province en poste à l'étranger;

c) les citoyens canadiens qui sont en poste à l'étranger au service d'organismes internationaux dont le Canada est membre et auxquels il verse une contribution;

d) les électeurs qui sont absents du Canada depuis moins de cinq années consécutives et qui ont l'intention de revenir résider au Canada;

e) les personnes incarcérées qui ont le droit de vote;

f) tout autre électeur résidant au Canada ou une autre, ne peut se rendre à un bureau spécial ou ordinaire de scrutin.

Le présent chapitre porte sur divers points qui ont été soulevés pendant l'élection générale de 1993.

## Inscription des électeurs membres des Forces canadiennes

L'Annexe II de la Loi oblige le directeur général des élections à transmettre au directeur du scrutin de chaque circonscription une liste des noms, numéros militaires et adresses postales des électeurs membres des Forces canadiennes [Annexe II, paragraphe 57(2)]. À la suite de la dernière élection générale, un membre des Forces canadiennes a porté plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée en faisant valoir que le numéro militaire ne devrait pas figurer sur la liste électorale. Ce numéro, en effet, ne sert à rien dans le contexte électoral, mais on peut l'utiliser pour obtenir des renseignements personnels.

29. Nous recommandons qu'il ne soit plus obligatoire d'inscrire le numéro militaire sur la liste électorale des Forces canadiennes.

## Aide aux électeurs ayant une déficience

La promulgation des *Règles électorales spéciales* semble avoir donné lieu à une anomalie involontaire; d'après l'article 70 de l'Annexe II, seul un électeur qui a une déficience et qui est aussi membre des Forces canadiennes peut demander l'aide du scrutateur pour voter au moyen d'un bulletin de vote spécial. Il ne semble y avoir aucune raison particulière pour ne pas autoriser d'autres électeurs votant de cette façon (par exemple, les électeurs incarcérés qui votent dans les établissements correctionnels provinciaux ou les électeurs qui votent dans le bureau du directeur du scrutin) à solliciter l'aide des fonctionnaires électoraux.

30. Nous recommandons que tout électeur votant sous le régime des *Règles électorales spéciales* dans un bureau de scrutin ou au bureau du directeur du scrutin soit autorisé à demander l'aide des fonctionnaires électoraux pour exercer son droit.

## Présentation des bulletins de vote

Conformément à l'article 32 des *Règles électorales spéciales*, un électeur ou une électrice qui réside temporairement en dehors du Canada peut présenter son bulletin de vote de diverses façons. Il peut l'envoyer au directeur général des élections par la poste ou autrement, ou encore le remettre à un ambassade, un haut-commissariat, un consulat, une base des Forces canadiennes, ou tout autre endroit désigné par le directeur général des élections. Cependant, ce privilège n'est pas accordé à un électeur qui réside au Canada mais séjourne temporairement à l'étranger.

### Nombre de représentants

Selon le paragraphe 115(2), un candidat ou son agent officiel peut nommer autant de représentants qu'il estime nécessaire dans un bureau de scrutin, pourvu que seul-  
 ment deux d'entre eux y soient présents en même temps. Cette règle risque de causer des problèmes si le nombre de candidats continue de croître, comme c'est le cas dans bien des circonscriptions : à l'élection générale de 1993, jusqu'à 13 candidats ont été acceptés de nombreux bureaux de scrutin. En acceptant de nombreux représentants à chaque bureau de vote, on risque d'encombrer les lieux et de nuire au bon déroulement du scrutin. Dans la majorité des provinces, chaque candidat a droit à un seul représentant par bureau de vote.

28. Nous recommandons que chaque candidat ait droit à un seul représentant par bureau de scrutin.

## Chapitre 6 Les Règles électorales spéciales

L'application des *Règles électorales spéciales* (Annexe II de la Loi) à plusieurs nouvelles catégories d'électeurs, lors de l'élection générale de 1993, a mis en lumière certaines difficultés administratives. C'était la première fois que les nouvelles *Règles électorales spéciales* étaient appliquées. Les principes fondant ces dernières ont été adoptés pendant la Première Guerre mondiale à l'intention des soldats canadiens en poste au pays et à l'étranger. Depuis 1955, les conjoints des militaires sont assujettis aux *Règles électorales spéciales*, et, depuis 1970, c'est aussi le cas des fonctionnaires en poste à l'étranger et des personnes à la charge de ces derniers et des militaires. L'adoption du projet de loi C-114 en 1993 a accru encore davantage la portée de ces règles.

personnel du directeur général des élections qui auraient obtenu l'approbation préalable de ce dernier.

### Représentants des candidats

L'article 115 de la Loi régit la nomination et les fonctions des représentants des candidats aux bureaux de scrutin. Deux points sont à réexaminer à cet égard : l'absence d'un âge minimum pour les représentants et le nombre de représentants autorisés dans chaque bureau de vote.

### Âge minimum

Dans le passé, certains candidats ont eu des représentants très jeunes, même de 12 ans. Or, en raison de leurs fonctions, les représentants doivent comprendre à fond les règles et dispositions électorales, car il leur appartient de voir si elles sont observées dans les bureaux de vote.

- La Loi impose un âge minimum pour les titulaires d'autres postes de responsabilité. En règle générale, les membres du personnel électoral doivent avoir 18 ans. Le projet de loi C-114 a introduit deux exceptions. D'abord, quiconque a 16 ans peut être recenseur. Ensuite, si le directeur du scrutin ne réussit pas à trouver des fonctionnaires électoraux de 18 ans, il peut, avec l'approbation du directeur général des élections, désigner des personnes de 16 ans. Ces deux exceptions ont été prévues à cause des difficultés de recrutement de fonctionnaires électoraux. Comme la Loi exige que ces derniers aient au moins 16 ans, il semble logique d'appliquer le même critère aux représentants des candidats.
27. Nous recommandons que les représentants des candidats dans les bureaux de scrutin soient tenus d'avoir au moins 16 ans.

Proposition — Décalage modifié des heures du scrutin,  
conjointé à des dispositions spéciales sur le dépouillement

Province/Région	Heures du scrutin	Début du dépouillement (heure locale)	Heures où les résultats sont connus
Terre-Neuve	De 11 h à 21 h	22 h	22 h 30, heure locale 18 h, heure du Pacifique
Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Île-du-Prince-Édouard	De 11 h à 21 h	22 h	22 h 30, heure locale 18 h 30, heure du Pacifique
Québec et Ontario	De 11 h à 21 h	22 h	22 h 30, heure locale 19 h 30, heure du Pacifique
Manitoba et Saskatchewan	De 10 h à 20 h	21 h	21 h 30, heure locale 19 h 30, heure du Pacifique
Alberta et Territoires du Nord-Ouest	De 10 h à 20 h	20 h	20 h 30, heure locale 19 h 30, heure du Pacifique
Colombie-Britannique et Yukon	De 9 h 30 à 19 h 30	19 h 30	20 h, heure locale (Pacifique)

25. Nous recommandons que soit envisagée l'adoption des heures du scrutin proposées soit par la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, soit par le Comité spécial sur la réforme électorale, soit encore par le directeur général des élections.
- Personnes pouvant être présentes dans les bureaux de scrutin**
- Le paragraphe 114(1) de la Loi précise que peut être présent dans le bureau de vote, le jour du scrutin. Seuls les scrutateurs et les greffiers du scrutin ainsi que les candidats et leurs représentants sont autorisés à demeurer à cet endroit pendant plus de temps qu'il n'en faut pour voter. Cette règle est importante, tant pour protéger le secret du vote que pour préserver l'image d'intégrité du système électoral.
26. Nous recommandons que tous les membres du personnel électoral dont la présence est nécessaire dans les bureaux de scrutin soient autorisés à y être, de même que les observateurs et/ou membres du
- Cependant, d'autres membres du personnel électoral ont aussi un rôle à jouer au bureau de vote : les superviseurs de centre de scrutin, les personnes chargées de maintenir l'ordre, les préposés à l'information et les réviseurs du jour du scrutin. En outre, le directeur général des élections accueille régulièrement des délégations étrangères et des fonctionnaires électoraux des provinces, qui viennent se familiariser avec le système électoral fédéral du Canada et qui aimeraient se rendre dans des bureaux de vote. Malheureusement, les règles susmentionnées l'interdisent.



les réseaux proclament le vainqueur au moment même où les électeurs de la Colombie-Britannique allument leur téléviseur.

Une autre solution consisterait à adopter un décalage horaire tout en retardant le dépouillement du scrutin de manière à ce que les résultats soient communiqués plus tard aux médias. Comme tous ne sont pas d'accord pour que les bureaux de scrutin restent ouverts jusque tard en soirée (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 2, p. 84), la proposition du Comité spécial sur la réforme électorale constitue un bon point de départ. Si on l'adoptait telle quelle, il faudrait retarder le début du dépouillement d'une heure et demie dans certaines régions. On peut cependant adapter légèrement l'horaire proposé et hâter ainsi le début du dépouillement. Le tableau de la page suivante montre ce que cela donnerait, à supposer que le dépouillement dure environ une demi-heure.

Ainsi, même si les résultats à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse étaient connus avant la fermeture des bureaux de vote dans le fuseau horaire du Pacifique, ils ne le seraient pas dans les autres provinces avant environ l'heure où les bureaux fermeraient en Colombie-Britannique. On réduirait ainsi de beaucoup le problème des fuseaux horaires. Les résultats du scrutin dans les provinces atlantiques seraient communiqués aux médias avant 23 h et, dans le reste du pays, les résultats nationaux seraient connus à cette heure-là. Vu la géographie particulière du Canada, avec ses six fuseaux horaires, le problème n'est pas facile à résoudre. Chacune des trois propositions a ses lacunes. Néanmoins, un compromis s'impose si l'on admet la légitimité des préoccupations de la population de l'Ouest canadien.

partis et le Comité spécial sur la réforme électorale (1993) ont tous deux proposé un décalage des heures d'ouverture des bureaux de scrutin.

La Commission a recommandé d'ouvrir les bureaux de scrutin pendant 12 heures et d'adopter les horaires locaux suivants :

- de 9 h 30 à 21 h 30 à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario;
- de 8 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et en Saskatchewan;
- de 8 h à 20 h en Alberta et dans les Territoires du Nord-Ouest;
- de 7 h à 19 h en Colombie-Britannique et au Yukon.

Le Comité a recommandé d'ouvrir les bureaux de vote pendant 10 heures selon les horaires locaux suivants :

- de 11 h à 21 h à Terre-Neuve, dans l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Ontario;
- de 10 h 30 à 20 h 30 au Manitoba et dans la partie de la Saskatchewan située dans le même fuseau horaire que le Manitoba;
- de 9 h 30 à 19 h 30 dans la partie de la Saskatchewan située dans le même fuseau horaire que l'Alberta, en Alberta même, et dans les Territoires du Nord-Ouest;
- de 9 h 30 à 19 h 30 en Colombie-Britannique et au Yukon.

Les deux propositions visent à réduire l'écart entre les heures de fermeture des bureaux de vote des diverses régions, mais laissent malgré tout une heure et demie d'écart où le dépouillement peut commencer dans l'Est et le Centre du Canada, avant la fermeture des bureaux de scrutin en Colombie-Britannique. C'est sans doute là plus de temps qu'il n'en faut pour que



candidates. Il n'est pas souhaitable de les imprimer en couleurs : comme l'impression se fait au niveau local sous la surveillance du directeur du scrutin, il serait difficile de garantir l'exactitude et l'uniformité des couleurs de chaque parti dans chaque circonscription.

Cette disposition entrerait en vigueur après la prochaine élection générale, par souci d'économie, car le papier nécessaire pour la prochaine élection générale a déjà été commandé et taillé.

24. Nous recommandons que le logo des partis politiques enregistrés soit imprimé en noir du côté gauche du bulletin de vote, devant les noms des candidats, en vertu d'une disposition qui entrerait en vigueur après la prochaine élection générale.

## Chapitre 5 Le jour du scrutin

Avec l'adoption du *Dominion Elections Act* en 1874, la durée du scrutin au Canada a été limitée à une journée. Depuis 1929, le scrutin a lieu un lundi, sauf si c'est un jour férié, auquel cas il se tient le lendemain [paragraphe 79(3) de la *Loi électorale du Canada*]. Ce chapitre porte sur les heures du scrutin, sur les personnes pouvant être présentes dans le bureau de scrutin et sur les représentants des candidats.

## Heures du scrutin

La *Loi électorale du Canada* stipule que les bureaux de vote doivent être ouverts de 9 h à 20 h, heure locale, partout au Canada [paragraphe 105(5)] et l'article 324 autorise quelques exceptions à cette règle. Or, comme il y a six fuseaux horaires au Canada, l'électorat est encore aux urnes dans l'Ouest du pays quand les résultats sortent dans l'Est et le Centre. La Loi tente d'empêcher la diffusion des premiers résultats par la radio, la télévision, les journaux et tout autre média dans les régions où les bureaux de vote sont encore ouverts [paragraphe 328(1)]. Cependant, la

disponibilité croissante de technologies de pointe et la couverture des élections par la presse électronique compliquent toujours davantage l'application de cette disposition, qu'il sera sans doute impossible de faire respecter à la prochaine élection générale en raison des progrès de la technologie.

Même si les résultats ne sont pas diffusés avant la fermeture des bureaux de scrutin locaux, il reste que les électeurs et électrices de l'Ouest canadien sont fort mécontents quand ils constatent, en synthétisant les réseaux nationaux, que l'issue de l'élection est déjà connue. Le problème tient plus à la perception qu'à la réalité, dans la mesure où les décalages horaires ne modifient en rien l'importance du vote individuel. On doit cependant tenir compte du problème de perception. Comme le note Whitehorn (1990, p. 4), la population de l'Ouest canadien se sent loin d'Ottawa et souvent moins à même d'influer sur le cours de la politique fédérale; la variation des heures du scrutin accentue cette perception qui ne date pas d'hier et elle nuit aux efforts faits pour promouvoir l'harmonie entre les régions.

Le problème découle essentiellement du fait que plus de la moitié des circonscriptions du pays se trouvent dans le fuseau horaire de l'Est, qui a trois heures d'avance sur celui du Pacifique. En principe, on pourrait résoudre le problème en ouvrant et en fermant tous les bureaux de scrutin en même temps, quelle que soit l'heure locale. C'est ce qui se fait dans divers territoires plus petits où il n'y a que deux fuseaux horaires, comme en Ontario ou dans les États américains de l'Indiana, du Nebraska, du Dakota du Sud et du Tennessee (Coulson et Pelletier 1995). Dans le contexte canadien, où il y a six fuseaux horaires, cette solution entrainerait toutefois d'autres problèmes : par exemple, des bureaux de vote fermeraient trop tôt dans certaines zones, et trop tard ailleurs. La Commission royale sur la réforme électorale et le financement des

## Bulletin de vote

Le bulletin de vote est important : c'est par ce document que l'électeur exerce ses droits démocratiques. À cet égard, l'expérience a montré que les règles en vigueur sont susceptibles d'amélioration.

## Forme du bulletin

Selon le paragraphe 102(1), le bulletin de vote doit comporter un talon et une souche, avec une ligne perforée entre le bulletin et le talon, et entre le talon et la souche. Cela garantit le secret du vote et prévient la fraude. Il est précisé aussi que le bulletin doit être « selon la formule 3 » (Annexe I de la Loi), mais cela cause des difficultés. En effet, comme les noms sont loin d'être de longueur égale dans certains cas, les imprimeurs doivent distancer les lettres pour remplir tout l'espace disponible. Ce procédé peut créer un déséquilibre visuel et faire croire à un traitement préférentiel.

## 23. Nous recommandons que la for-

mule 3 de l'Annexe I soit modifiée de manière à assurer que le nom de chaque candidat soit centré et que, s'il reste de l'espace de chaque côté du nom, cet espace soit rempli de points, comme on le fait déjà pour l'appartenance politique.

## Logos des partis politiques enregistrés

Conformément à l'Annexe I (formule 3), les logos des partis enregistrés ne figurent pas sur le bulletin de vote. Cependant, environ le quart des adultes canadiens sont considérés comme analphabètes : ils ne peuvent pas lire, ou ont beaucoup de mal à le faire. Il est donc raisonnable de penser que de nombreuses personnes ont de la difficulté à voter et à lire des documents relatifs au processus électoral. En ajoutant au bulletin de vote les logos des partis enregistrés, on aiderait les électeurs analphabètes à reconnaître les candidats et leurs partis respectifs. Les logos seraient imprimés en noir du côté gauche du bulletin, devant les noms des candidats et

De plus, le paragraphe 126(4) donne le choix au directeur du scrutin. Ce dernier peut en effet choisir de refuser un certificat à un électeur nommé fonctionnaire électoral à la dernière minute, ce qui équivaldrait à lui retirer son droit de vote. Or, aucun électeur ne devrait être privé de voter parce qu'il fait partie du personnel électoral le jour du scrutin.

## 20. Nous recommandons qu'un certi-

cat de transfert soit délivré à toute personne à qui le directeur du scrutin confie des fonctions dans un bureau de vote.

## 21. Nous recommandons que les

directeurs du scrutin soient tenus de délivrer un certificat de transfert à toute personne qui, le jour du scrutin, doit travailler ailleurs qu'au bureau de vote où elle est inscrite et qui a été nommée après le scrutin par anticipation.

## Certificats de transfert délivrés aux personnes handicapées

L'article 126.1(1) stipule que tout électeur ou électrice qui, en raison d'une déficience, aurait de la difficulté à voter à un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, peut demander un certificat de transfert avant 22 h le vendredi précédant immédiatement le jour du scrutin. Comme on l'a constaté à l'élection générale de 1993, il conviendrait de prolonger cette échéance pour améliorer l'accès au processus électoral.

## 22. Nous recommandons que les

électeurs qui, en raison d'une déficience, auraient de la difficulté à voter dans un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, puissent demander un certificat de transfert et l'apporter quand avant la fermeture des bureaux de scrutin, le jour du scrutin.

donc clarifier celle-ci pour dissiper toute ambiguïté et éviter toute discussion inutile. D'autre part, l'article 60 permet aux candidats siégeant à la Chambre des communes juste avant la dissolution de s'inscrire comme électeurs à plusieurs endroits, y compris dans la circonscription où ils se présentent, même si leur lieu de résidence ordinaire est ailleurs. Ce privilège accordé aux députés n'a aucun fondement. Par souci d'équité et de cohérence, il faut abroger l'article 60. On garantira ainsi que tous les candidats sont assujettis aux mêmes règles que les autres électeurs, quant au lieu où ils peuvent s'inscrire, c'est-à-dire dans leur circonscription de résidence ordinaire.

18. Nous recommandons que soit abrogé l'article 60, qui autorise les candidats siégeant à la Chambre des communes au moment de la dissolution du Parlement ayant précédé immédiatement l'élection, à s'inscrire dans des circonscriptions autres que celle où ils résident.
19. Nous recommandons que des certificats de transfert continuent d'être délivrés aux candidats qui désirent voter dans une section de vote autre que celle où ils résident.

#### *Certificats de transfert délivrés aux membres du personnel électoral*

Le paragraphe 126(4) autorise le directeur du scrutin à délivrer un certificat de transfert à tout scrutateur ou tout greffier nommé après le dernier jour du scrutin par anticipation. Le libellé actuel de la Loi exclut donc les superviseurs de centre de scrutin, les réviseurs chargés d'inscrire les électeurs dans les circonscriptions urbaines le jour du scrutin, les personnes chargées de maintenir l'ordre, les agents d'information et les personnes servant d'interprètes le jour du scrutin.

vote où ils sont inscrits. Trois dispositions générales régissent l'attribution des certificats de transfert. D'abord, un certificat est délivré à tout candidat qui en fait la demande et, dans ce cas, aucune date limite n'est stipulée [paragraphe 126(3)]. En deuxième lieu, tout électeur qui, en raison d'une déficience, aurait de la difficulté à voter dans un bureau de scrutin inaccessible de plain-pied, a droit à un certificat de transfert. Il doit cependant présenter une demande à cet effet au directeur du scrutin avant 22 h le vendred précédant immédiatement le jour du scrutin [paragraphe 126.1(1)].

Enfin, tout électeur appelé à travailler le jour du scrutin comme scrutateur ou greffier, dans une section de vote autre que celle où il réside, a droit à un certificat de transfert s'il a été nommé après le dernier jour du vote par anticipation [paragraphe 126(4)]. La Loi précise seulement que le directeur du scrutin est autorisé à délivrer à une telle personne un certificat lui permettant de voter à un autre bureau de scrutin. Les dispositions relatives aux certificats de transfert suscitent divers problèmes pratiques qu'il y a eu lieu de corriger.

#### *Certificats de transfert délivrés aux candidats*

Le paragraphe 126(3) de la Loi autorise tout candidat ou candidate à recevoir un certificat de transfert et à voter dans tout bureau de scrutin « spécifié », au lieu de celui dont la liste électorale contient son nom. À l'élection générale de 1993, certains candidats ont invoqué cette disposition pour faire valoir au directeur du scrutin et au directeur général des élections qu'ils auraient dû pouvoir obtenir un certificat pour voter dans la circonscription où ils briguaient les suffrages, même s'ils n'y étaient pas inscrits comme électeurs. Cette interprétation n'est pas compatible avec les autres dispositions de la Loi. Il faut



## Partage des listes

Les dispositions actuelles régissant l'utilisation des listes électorales sont très précises. Mis à part les partis, les candidats et les députés, le directeur général des élections peut remettre des exemplaires des listes à ses homologues provinciaux et aux greffiers municipaux [paragraphe 94(4)]. Il peut aussi « exiger une contrepartie valable et suffisante » des fonctionnaires électoraux des provinces ou des municipalités autorisées à recevoir une copie des listes [paragraphe 94(5)].

Depuis la dernière élection générale, de nombreux conseils (ou commissions) scolaires ont demandé des exemplaires des listes électorales de leur secteur aux fins des élections scolaires. Les provinces et les municipalités ont pu réaliser des économies depuis qu'il a été décidé, en 1993, de leur remettre les listes. Comme tous les conseils scolaires n'ont pas les budgets et le savoir-faire voulus en la matière, il serait sans doute avantageux de partager les listes électorales avec eux.

17. Nous recommandons que les listes fédérales des électeurs soient partagées, non seulement avec les provinces et les municipalités, mais aussi avec les conseils scolaires.

## Chapitre 4 Le scrutin

Le droit de vote ne garantit pas à lui seul la participation au processus électoral. Il faut aussi des modalités administratives appropriées pour assurer le libre exercice de ce droit (Butler 1981, p. 9). Le projet de loi C-114 a donné lieu à de nombreuses améliorations administratives, mais des progrès demeurent possibles. Le présent chapitre porte sur les certificats de transfert et les bulletins de vote.

### Certificats de transfert

Le certificat de transfert permet à certains électeurs de voter dans un bureau de scrutin autre que celui de la section de

maximum quatre et neu, aux termes des paragraphes 71.31(4) et 71.12(2), respectivement, et un nombre indéterminé, en vertu du paragraphe 71.32(3)].

Ces règles ont pour objet de faciliter la vérification des listes par les intéressés. Comme les partis, les candidats et les députés sont de plus en plus disposés à accepter des disquettes d'ordinateur, il serait possible de réduire le nombre de copies imprimées des listes distribuées à divers stades de la période électorale. Cela étant, et vu la nécessité de diminuer les frais, il conviendrait de réévaluer le nombre d'imprimés à distribuer.

15. Nous recommandons que les candidats, les partis politiques et les députés puissent recevoir un maximum de deux copies imprimées supplémentaires des listes électorales.

### Modifications apportées aux listes définitives

Par suite des modifications introduites par le projet de loi C-114, on ne peut changer les listes électorales officielles d'un scrutin même si elles servent de listes préliminaires pour un scrutin ultérieur [comme le permet le paragraphe 63(3)]. La Loi interdit même d'y intégrer des changements administratifs tels qu'un nouveau code postal ou un nouveau nom de ville ou de rue. Or, il importe d'autoriser l'intégration de tels changements aux listes définitives, quand celles-ci sont réutilisées, car cela assure de meilleures listes préliminaires pour le scrutin ultérieur.

16. Nous recommandons que le directeur général des élections soit autorisé à apporter des changements administratifs à la base de données contenant les listes électorales définitives d'un scrutin, quand l'adresse d'un électeur change après ce scrutin, sans que l'électeur y soit pour quelque chose.



Listes électorales automatisées, qui leur sont remises à deux reprises avant le jour du scrutin, conformément à la Loi. Ces dernières indiquent non seulement toutes les informations figurant dans les listes préliminaires, mais aussi tous les changements apportés à ce jour (ajout, correction, radiation).

12. Nous recommandons que soit abrogé l'article 71.3, qui oblige le directeur du scrutin à produire et à distribuer les relevés des changements apportés aux listes électorales.

### Inscription le jour du scrutin

Depuis 1993, il est possible de s'inscrire le jour même du scrutin, tant dans les régions urbaines (article 147.1) que rurales (article 147). Les paragraphes 147(3) et 147(4) précisent que, dans les régions rurales, il incombe au scrutateur de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs. Or, ce système n'est tout simplement plus viable. Le greffier du scrutin est mieux placé pour faire ce travail, car il a la responsabilité générale de tenir les registres du scrutin (article 125). Les directeurs du scrutin ont signalé que les greffiers exécutent effectivement ces tâches et, par conséquent, certains d'entre eux ont recommandé d'en tenir compte dans la Loi.

13. Nous recommandons que le scrutateur ou le greffier du scrutin soit chargé de remplir les certificats d'inscription du jour du scrutin et d'enregistrer les noms des électeurs inscrits ce jour-là dans les régions rurales.
- Inscription des électeurs aux bureaux spéciaux de scrutin**
- Selon les dispositions existantes, seul un électeur ou une électrice dont le nom figure sur la liste électorale dressée avant le scrutin par anticipation peut voter à ce

14. Nous recommandons que les demandes d'inscription soient acceptées aux bureaux spéciaux de scrutin et soient traitées par le scrutateur ou le greffier.

### Chapitre 3 Les listes des électeurs

On a constaté, à l'élection générale de 1993, que les listes des électeurs pourraient être améliorées de plusieurs façons. Le présent chapitre porte sur la diffusion des listes, les modifications apportées aux listes finales et le partage des listes.

#### Diffusion des listes

Le directeur du scrutin est tenu de distribuer une copie imprimée et, s'il en existe, une copie lisible par ordinateur des listes préliminaires, à tous les candidats qui en font la demande [paragraphe 71.12(2)]. Il doit aussi remettre à chaque candidat deux copies de la liste révisée, dont une en format lisible par ordinateur, si une telle copie existe [paragraphe 71.31(3)]. En outre, chaque parti politique enregistré et chaque député a droit à deux copies des listes définitives, dont une en format lisible par ordinateur, si une telle copie existe [paragraphe 71.32(2)]. Dans chaque cas, les intéressés peuvent demander des copies imprimées supplémentaires [au

**Identification des électeurs en période de révision**

Depuis l'adoption du projet de loi C-114 en 1993, des électeurs se plaignent des incohérences de la Loi au sujet des exigences d'identification. Pendant un recensement, par exemple, il n'est pas nécessaire de prouver son identité pour être inscrit sur la liste électorale, et la même règle vaut si l'on s'inscrit par la poste. Au cours du processus de révision, cependant, les électeurs doivent fournir des pièces d'identité pour eux-mêmes et pour les électeurs absents (article 71.26). Les exigences à cet égard devraient être uniformes à tous les stades du processus d'inscription.

**10. Nous recommandons :**

a) qu'une pièce d'identité soit exigée quand, pendant le processus de révision, un électeur présente une demande d'inscription au nom d'un autre électeur ne résidant pas avec lui. En pareil cas, on exigerait une preuve d'identité en bonne et due forme de l'électeur au nom de qui la demande serait faite;

b) que, lorsqu'un fonctionnaire électoral se rend à une résidence pendant la révision, tout électeur domicilié à cette adresse puisse demander l'inscription de tous les autres électeurs qui y vivent, sans avoir à fournir de pièces d'identité pour eux, comme cela se fait pendant un recensement;

c) que, lorsqu'un électeur se rend au bureau de révision, il puisse, après avoir montré les pièces d'identité requises, demander sa propre inscription et celle de tout électeur habitant à la même adresse, sans avoir à fournir des pièces d'identité pour cette autre personne.

**Obtention d'informations pendant la période de révision**

À l'heure actuelle, les agents réviseurs n'ont d'autre choix que de communiquer personnellement avec les électeurs et les trices pour obtenir les informations et les preuves d'identité nécessaires (article 71.24). Cela est parfois difficile, voire impossible, dans les grandes circonscriptions rurales, vu les distances à parcourir. En pareils cas, d'autres méthodes de communication, comme la télécopie ou le courrier électronique, pourraient s'avérer plus efficaces. Il est à noter que le paragraphe 67(1) accorde déjà plus de latitude aux recenseurs.

11. Nous recommandons que les agents réviseurs soient autorisés à obtenir des renseignements et des preuves d'identité auprès de tout électeur qui demande son inscription ou celle d'électeurs résidant à la même adresse, en utilisant des moyens autres que les contacts personnels (y compris les techniques de transmission des données, telles que la télécopie ou le courrier électronique).

**Relevé des changements**

Les paragraphes 71.3(1) et 71.3(2) de la Loi exigent que chaque directeur du scrutin envoie à chaque candidat, les 11<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> jours précédant le jour du scrutin, un relevé des changements apportés à la liste des électeurs pendant la période de révision. Le relevé doit indiquer le nom, l'adresse et le sexe de chaque personne ajoutée à la liste ou rayée de celle-ci, ainsi que toutes les autres corrections. Cette pratique fastidieuse et coûteuse constitue un autre élément superflu de la législation actuelle.

D'après les directeurs et directrices du scrutin, les candidats n'utilisent plus les relevés des changements : ils préfèrent les

## Modifications liées à des demandes

### d'inscription

Les agents réviseurs peuvent intervenir n'importe où dans leur circonscription d'affectation. À l'heure actuelle, l'électeur qui vient de déménager dans une circonscription et y demande l'inscription n'est pas tenu de fournir son adresse antérieure pour se faire radier de la liste de son ancienne circonscription. Cela peut faire problème, surtout dans le cadre d'une élection tenue sans recensement [conformément au paragraphe 63(3)], où il y a plus de révisions, car de nombreux noms figurent alors sur deux listes.

Par exemple, à l'élection générale de 1993, les listes du référendum de 1992 ont servi de listes préliminaires dans toutes les provinces et territoires, sauf au Québec où un recensement intégral a eu lieu. À l'extérieur du Québec, il a donc fallu adapter le processus de révision partout où une forte mobilité de la population avait été observée.

La Loi faisait alors problème, car le nom d'un électeur dont on savait qu'il avait déménagé entre le référendum de 1992 et l'élection générale de 1993 ne pouvait être radié de la liste sans qu'il en fasse lui-même la demande [paragraphe 71.26(2)]. En effet, la Loi ne permet pas à un directeur du scrutin de demander la radiation d'un nom dans une circonscription autre que la sienne. Par conséquent, les personnes chargées de la révision n'ont pas le pouvoir d'accepter une radiation demandée par un électeur qui habitait autrefois dans une autre circonscription. Ils ne peuvent d'électeurs domiciliés dans leur propre circonscription. Le nombre total de noms inscrits sur la liste électorale finale de 1993 était donc plus élevé qu'il aurait dû l'être, ce qui a entraîné un taux de participation électorale inférieur à la réalité.

## Sensibilisation de l'électorat aux

### révisions

Selon l'article 71.23 de la Loi, chaque directeur ou directrice du scrutin doit annoncer publiquement la révision en diffusant un avis dans au moins un journal à grand tirage dans la circonscription, ou en recourant à d'autres méthodes laissées à sa discrétion, ce qui pourrait entraîner un manque d'uniformité d'une circonscription à l'autre.

7. Nous recommandons que tout électeur qui demande de faire ajouter son nom à une liste électorale soit tenu d'indiquer son adresse antérieure sur le formulaire d'inscription.

8. Nous recommandons que tout électeur ayant rempli un formulaire d'inscription en y indiquant notamment son adresse antérieure soit réputé avoir consenti à ce que son nom soit rayé de la liste de la section de vote où il était anciennement domicilié.

C'est pourquoi le directeur général des élections demande aux directeurs du scrutin de rédiger un avis annonçant la date, l'heure et le lieu des séances de révision et de le distribuer aux candidats et candidates de la circonscription. En outre, il annonce à l'échelle nationale les dates de la révision et invite les électeurs à communiquer au besoin avec leur directeur du scrutin. Cette façon de procéder assure une diffusion relativement équitable et économique de l'information. En sanctionnant formellement la pratique actuelle, on garantirait l'observation des instructions du directeur général des élections.

9. Nous recommandons que les avis et la publicité sur la révision des listes électorales soient établis et diffusés selon les indications du directeur général des élections.



ajouter ou corriger le nom d'un électeur si ce dernier en fait la demande. Chaque fois qu'un agent réviseur reçoit une demande d'ajout ou de correction, il doit la faire approuver par le directeur du scrutin. Les réviseurs peuvent rayer le nom d'un électeur. S'ils reçoivent une demande personnelle de radiation, les agents réviseurs doivent la soumettre au directeur du scrutin, qui peut statuer sur le cas ou en saisir le réviseur. Enfin, les réviseurs sont autorisés à traiter toute objection émanant d'un électeur.

Le présent chapitre porte sur les ressources humaines affectées à la révision, sur l'accessibilité du système et sur les procédures connexes.

## Réviseurs

L'expérience des dernières années amène à conclure que le poste de réviseur est désormais superflu, sauf le jour du scrutin. Les réviseurs traitent les demandes d'ajout, de correction et de radiation relatives aux listes préliminaires, et les objections formulées par des électeurs. Cependant, le directeur du scrutin et son adjoint ont tous les pouvoirs d'un réviseur dans la circonstion [paragraphe 71.16(4)] et sont donc autorisés à traiter les demandes d'inscription, de radiation et de correction. La plupart des directeurs et directrices du scrutin s'entendent pour dire que le poste de réviseur est désormais inutile, et le Bureau du directeur général des élections partage cet avis.

Un examen des coûts associés aux réviseurs et du travail qu'ils ont accompli à l'élection générale de 1993 porte à croire que l'on y gagnerait en efficacité en éliminant cette fonction. À la dernière élection, environ 20 objections ont été présentées dans tout le Canada aux quelque 3 000 réviseurs que les directeurs du scrutin avaient dû nommer en vertu de la Loi, au coût approximatif de 1,3 million de dollars.

## Bureaux de révision accessibles de

### plain-pied

La Loi prévoit au moins un bureau de révision par district de révision. Ces

4. Nous recommandons que le poste de réviseur soit aboli et que la responsabilité des séances de révision, auxquelles les électeurs font entendre leurs objections, soit confiée au directeur du scrutin et/ou à son adjoint.

5. Nous recommandons que le poste de réviseur du jour du scrutin soit conservé, mais sous la nouvelle appellation de « agent d'inscription », pour bien traduire la nature de la fonction et éviter toute confusion.

Depuis l'adoption du projet de loi C-78 (Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées 1992), la Loi électorale du Canada garantit l'accès de plain-pied à tous les bureaux spéciaux ou ordinaires de scrutin ainsi qu'aux bureaux des directeurs du scrutin. Depuis 1988, le directeur général des élections a pour politique d'exiger que tous les bureaux de révision soient également installés dans des locaux accessibles de plain-pied. La Loi devrait sanctionner cette pratique.

6. Nous recommandons que l'accès de plain-pied soit assuré aux bureaux de révision (sauf autorisation du directeur général des élections, comme c'est déjà le cas pour les bureaux de scrutin ordinaires).



3. Nous recommandons que le directeur général des élections puisse décider, en fonction des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes définitives du scrutin le plus récent dans une circonscription particulière ou de procéder à un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.

## Chapitre 2 La révision des listes et l'inscription le jour du scrutin

La révision est le processus par lequel des noms sont ajoutés, supprimés ou corrigés dans les listes électorales préliminaires (articles 71.14 à 71.3). Après un recensement, la période de révision commence le 28<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin et se termine le 5<sup>e</sup> jour précédant le jour du scrutin, à 18 h. Des séances officielles de révision ont également lieu à trois dates déterminées, c'est à ce moment que se règle tout différend au sujet du droit d'un électeur de figurer sur les listes. Pour chaque district de révision de la circonscription, le directeur du scrutin désigne un réviseur qui préside les séances de révision. Cependant, le directeur du scrutin et son adjoint ont tous deux les mêmes pouvoirs qu'un réviseur dans la circonscription en question. Le directeur du scrutin nomme aussi des agents réviseurs, qui peuvent intervenir n'importe où dans la circonscription. Des réviseurs sont également nommés dans les sections de vote urbaines pour recevoir les demandes d'inscription le jour du scrutin.

Les agents réviseurs aident à réviser les listes électorales préliminaires. Ils peuvent se rendre chez un électeur si le directeur du scrutin ou le réviseur a des raisons de croire que cette personne n'a pas été recensée. À la demande du directeur du scrutin, les agents réviseurs peuvent aussi exécuter un deuxième recensement. Par ailleurs, les agents réviseurs et les réviseurs peuvent

pour une élection ou un référendum antérieurs si le second scrutin a lieu moins d'un an après le précédent [paragraphe 63(3)]. Cette disposition a été appliquée pour la première fois à la 35<sup>e</sup> élection générale, où le directeur général des élections a utilisé les listes officielles du référendum de 1992 comme listes préliminaires dans tous les territoires et provinces, sauf au Québec où le référendum de 1992 s'est tenu selon la loi provinciale. Comme le directeur général des élections doit être prêt à toute éventualité et que les scrutins ne se tiennent pas à dates fixes, on y gènerait en sous-estime si les listes pouvaient servir au-delà de l'échéance d'un an.

De plus, le paragraphe 63(3) prévoit actuellement la réutilisation des listes officielles qui sont dressées trois jours avant le jour du scrutin et qui, par conséquent, ne comprennent pas les noms des personnes inscrites le jour même du scrutin. Deux changements rendraient cette disposition plus efficace. D'abord, il faudrait parler de la réutilisation des listes électorales définitives dressées après le jour du scrutin, plutôt que des listes électorales officielles. Deuxièmement, le directeur général des élections devrait pouvoir décider, après une analyse des données sur la mobilité résidentielle, s'il est préférable de réutiliser les listes finales du scrutin précédentes ou d'effectuer un recensement complet, peu importe le temps écoulé depuis le dernier scrutin.

2. Nous recommandons que le paragraphe 63(3) soit modifié de manière à faire référence aux listes électorales définitives, et que ces dernières soient définies comme les listes établies conformément à l'article 71.32 et contenant les noms des personnes inscrites sur les listes révisées, ceux des personnes inscrites le jour du scrutin, et ceux des personnes inscrites en vertu des *Règles électorales spéciales*.

Les Canadiens et Canadiennes veulent que le droit de vote soit largement accessible et facile à exercer. À l'époque actuelle, ils sont plus nombreux à participer aux élections qu'auparavant, mais le taux de participation électorale relativement constant observé depuis la Seconde Guerre mondiale montre qu'il y a encore des progrès à accomplir. Il importe donc de prendre les mesures voulues pour s'assurer que chaque électeur et électrice est inscrit et peut voter, que les résultats des scrutins sont calculés avec rapidité et équité; et qu'il existe des mécanismes de recomptage équitables et accessibles, de même qu'une procédure moderne et efficace pour annuler une élection.

## Chapitre 1 Le recensement de l'électoral

Depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, le Canada utilise un système d'inscription des électeurs qui consiste à dresser, avant chaque scrutin, des listes des personnes qui ont le droit de voter. Le processus actuel — recensement de porte à porte au début de la période électorale, période de révision et inscription le jour du scrutin — est long, lourd et onéreux. L'évolution constante de la technologie de l'information rend de plus en plus attrayante l'idée d'un registre des électeurs. Voilà pourquoi le directeur général des élections examine activement diverses façons de constituer un tel registre. Entre autres hypothèses, le Bureau du directeur général des élections envisage la possibilité de créer un registre avant la prochaine élection générale. Cependant, comme le personnel électoral a constaté certains problèmes dans la procédure d'inscription actuelle lors de la dernière élection générale, les recommandations formulées ici, ainsi que dans les chapitres 2 et 3, visent à éliminer les éléments superflus du processus tout en facilitant la mise sur pied d'un registre des électeurs. À la fin du présent rapport, on trouvera les recommandations qu'il faudrait réviser si un tel registre était constitué.

**Lieu de résidence temporaire**

Une des difficultés relatives à l'inscription découle du paragraphe 53(1), qui donne à chaque personne ayant qualité d'électeur le droit de figurer sur la liste électorale de la section de vote où elle réside ordinairement le jour du recensement. Cependant, quiconque habite temporairement dans un lieu tel qu'un centre pour itinérants, une pension, un refuge ou un établissement semblable doit y avoir résidé pendant au moins 10 jours avant la date du recensement (article 59).

Cette condition empêche certaines personnes d'exercer leur droit de vote, et ce, pour deux raisons. D'abord, dans bien des cas, un sans-abri qui dort dans un refuge ou un centre pour itinérants ne peut pas y revenir 10 jours de suite. Cette personne n'a donc pas le droit d'être recensée. Ensuite, tout électeur qui est admis dans un sanatorium ou un établissement de soins de longue durée moins de 10 jours avant le recensement ne peut y être recensé, même s'il prévoit y rester de façon permanente.

1. Nous recommandons que soit supprimée la condition suivant laquelle une personne résidant dans un établissement temporaire, tel un sanatorium ou un refuge, doit y avoir résidé pendant 10 jours de suite pour pouvoir être recensée.

## Élection sans recensement — Réutilisation des listes d'électeurs

Par suite de l'adoption du projet de loi C-114, le directeur général des élections peut réutiliser les listes électorales établies



---

# *PREMIÈRE PARTIE*

---

UN PROCESSUS ÉLECTORAL  
PLUS ACCESSIBLE ET PLUS EFFICACE

---



Le rapport tient compte également des projets de loi et motions d'initiative parlementaire présentes sur des questions électorales pendant la 35<sup>e</sup> législature, dans la mesure où ils portaient sur des sujets abordés dans le cadre de ce document.

Enfin, il convient de remercier Joseph Wearing (Université Trent) de son importante contribution à l'élaboration et à la rédaction d'une version antérieure du rapport. Nous remercions aussi les personnes suivantes, qui ont formulé des commentaires éclairés sur une ébauche du document : Peter Aucoin (Université Dalhousie), Jerome H. Black (Université McGill), Robert Boily (Université de Montréal), Patrick Boyer (Université de Toronto), R. Kenneth Carty (Université de la Colombie-Britannique), John C. Courtney (Université de la Saskatchewan), Lynda Erickson (Université Simon Fraser), Janet Hiebert (Université Queen's), Jane Jensen (Université de Montréal), Richard G.C. Johnston (Université de la Colombie-Britannique), Vincent Lemieux (Université Laval), Louis Massicotte (Université de Montréal), F. Leslie Seidle (Institut de recherches politiques), William T. Stanbury (Université de la Colombie-Britannique) et A. Brian Tanguay (Université Wilfrid Laurier). Par leurs observations et leurs écrits sur les élections et la réforme électorale, toutes ces personnes ont contribué à améliorer sensiblement le contenu du rapport, dont le directeur général des élections assume l'entière responsabilité dans sa version finale.

Environics Research Group de Toronto et CROP de Montréal ont mené une enquête préélectorale à sa demande auprès de l'électorat canadien. L'enquête portait sur deux thèmes généraux concernant des changements législatifs et administratifs : l'inscription des électeurs et les mécanismes de vote. Après l'élection, ces deux firmes ont aussi constitué des groupes de discussion pour évaluer les stratégies de communications visant les jeunes et les efforts déployés pour rendre le système plus accessible aux personnes ayant une déficience.

Un sondage a été mené auprès des directeurs et directrices du scrutin pour obtenir des informations sur l'administration locale du processus électoral. Le Bureau du directeur général des élections a par ailleurs organisé à Ottawa une série de rencontres postélectorales où des directeurs du scrutin et des directeurs adjoints ont pu fournir des commentaires détaillés sur leur travail. En outre, afin d'évaluer l'incidence du projet de loi C-114 sur l'inscription des électeurs, un sondage a été mené auprès des recenseurs, des agents réviseurs ainsi que des réviseurs du jour du scrutin.

Le Bureau du directeur général des élections a reçu de nombreuses demandes de renseignements de la part du public, des candidats, des députés et des partis. Il a aussi recueilli des commentaires provenant de divers groupes, tels les collectivités autochtones, les communautés ethnoculturelles et les électeurs canadiens vivant à l'étranger. Ces divers contacts aident à déterminer la nécessité ou non de revoir certains aspects de la Loi. Par conséquent, ces éléments ont été pris en considération dans le présent rapport.

Le rapport ne traite pas non plus de la Loi sur la révision des limites des circonscriptions électorales, car le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre vient de l'examiner, avec le concours actif du Bureau du directeur général des élections.

Un certain nombre de dispositions de la Loi, qui retiennent actuellement l'attention des tribunaux, sont également exclues du rapport. Ce sont : les paragraphes 28(2) et 31(11) à 31(14) relatifs à la radiation d'un parti politique [Figueroa et al. c. *Canada* (Procureur général), Cour de l'Ontario, division générale], l'alinéa 51e) relatif au droit de certains détenus de voter [Sauvé c. Directeur général des élections et *McCorrister* c. *Canada* (Procureur général), Cour d'appel fédérale], le paragraphe 213(1) relatif à la période d'interdiction de la publicité [Somerville c. *Canada* (Procureur général), Cour d'appel de l'Alberta], les paragraphes 259.1(1) et 259.2(2), qui limitent les dépenses d'élection des particuliers et des groupes indépendants [Somerville c. *Canada* (Procureur général), Cour d'appel, et l'article 322.1 relatif à l'interdiction de diffuser les résultats des sondages pendant les trois derniers jours de la période électorale [Thompson Newspapers c. *Canada* (Procureur général), Cour d'appel de l'Ontario]. Quand des décisions finales auront été prises dans ces dossiers, le directeur général des élections pourra communiquer ses opinions au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, il se fera aussi un plaisir de répondre à toute demande du Comité à ce chapitre.

En outre, comme ce rapport est constitué de propositions générales, il ne fait pas état des modifications techniques qu'il serait souhaitable d'apporter à la Loi en raison du temps qui s'est écoulé depuis son adoption et des diverses révisions qu'elle a subies. Il conviendrait d'examiner les détails de cette nature au stade de l'avant-projet de loi.

Enfin, le rapport n'aborde pas directement le problème de la représentation à la Chambre des communes. Les recherches de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis ont confirmé la sous-représentation des électeurs et électrices autochtones (Cibbins 1991), des femmes (Brodie et Chandler 1991), et des membres des communautés ethnoculturelles (Pellétier 1991). À cet égard, la Commission a recommandé la création de circonscriptions autochtones là où le nombre d'électeurs autochtones le justifiait (recommandations 1.4.12 à 1.4.17 et 2.5.13), et l'adoption de mesures financières visant à inciter les partis à favoriser l'élection de femmes à la Chambre des communes (recommandation 1.5.11). En ce qui concerne la représentation des communautés ethnoculturelles, la Commission estimait que la mise en œuvre intégrale des réformes proposées par elle ferait « disparaître bon nombre des obstacles auxquels se heurtent les membres des minorités visibles, et contribuerait à faciliter et à promouvoir leur accès au processus démocratique » (Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis 1991, vol. 1, p. 109). La sous-représentation des électeurs autochtones, des femmes et des membres des communautés ethnoculturelles n'ayant pas encore fait l'objet de mesures législatives, le Parlement pourra se reporter à cet égard aux propositions de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis et à celles que doit bientôt présenter la Commission royale sur les peuples autochtones.

Les recommandations formulées dans les pages qui suivent s'inspirent des divers rapports et études cités et de l'expérience acquise lors de la 35<sup>e</sup> élection générale du Canada, tenue le 25 octobre 1993 avec tous les changements déjà évoqués.

Le Bureau du directeur général des élections a profité de ce scrutin pour réaliser une série d'études. Ainsi, les firmes

en étendant la portée des règles financières existantes et en resserrant les exigences relatives à la présentation de rapports et à la divulgation d'informations.

La partie V (*La gestion du processus électoral*), examine entre autres la nomination et le rôle de certains membres du personnel électoral, certains pouvoirs particuliers conférés par la Loi et la mise en application de cette dernière. Les recommandations ont pour but de faciliter l'administration des élections, compte tenu de la complexité croissante de la tâche.

À la fin du rapport, une liste de l'ensemble des recommandations, regroupées par domaine, facilitera les recherches des lecteurs intéressés à des points particuliers.

Certains sujets ne sont pas abordés dans le présent document. Ainsi, la question d'un registre des électeurs, dont l'élaboration constitue l'objectif stratégique primordial du Bureau du directeur général des élections, n'est pas examinée directement ici. Un rapport distinct détaillant des propositions précises sur la création et l'utilisation d'un tel registre est en préparation, à l'attention du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre. Le présent rapport contient des recommandations visant à donner plus de flexibilité au directeur général des élections dans la mise sur pied d'un registre. On trouvera à la fin du rapport une liste des recommandations qui présupposent le maintien du système actuel d'inscription électorale (recensement et révision) et qu'il faudrait revoir sous un autre éclairage si un registre des électeurs était créé.

Par ailleurs, le présent document ne traite pas des mesures qui, selon le directeur général des élections, faciliteraient l'administration de la Loi *révisendaire*. Ce dernier fournira au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre toute l'aide requise durant la révision de cette loi.

Il convient de noter que les recommandations sur le processus d'inscription risquent d'être temporaires. Il faudra en effet réexaminer ce processus en entier si un registre électoral est constitué. Comme nous le préciserons plus loin, un rapport sur cette question destiné au Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre, est en voie de préparation.

La partie II, intitulée *La participation des candidats et des partis*, porte sur la présentation des candidats et candidates, le registre des partis, ainsi que le rôle et les responsabilités de l'agent officiel. Les conditions de présentation et d'enregistrement revêtent une grande importance, car elles déterminent la reconnaissance légale des partis, et par conséquent leur accès au soutien financier public. Les recommandations visent à améliorer les structures existantes afin d'augmenter à la fois l'efficacité et l'accessibilité du processus électoral.

Les parties III et IV concernent divers aspects du financement des élections. Les recommandations à cet égard visent à renforcer les dispositions adoptées en 1974, plutôt que de créer de nouvelles structures. Comme le souligne Stanbury, ces dispositions demeurent globalement valables (1996b, p. 399).

La partie III (*Un financement électoral plus transparent*) discute de mesures destinées à élargir la divulgation des informations, clarifier certaines définitions et améliorer les dispositions sur les rapports exigés des candidats et des partis. La partie IV (*Un financement électoral plus équitable*) porte sur les dépenses d'élection des candidats et des partis, le financement public ainsi que la répartition du temps d'antenne et la diffusion des résultats des sondages d'opinion en période électorale.

Les recommandations de ces deux parties visent à mieux garantir l'équité et la transparence du processus électoral, notamment



connaître le processus électoral. Certaines de ces dispositions découlaient de mesures administratives adoptées pendant les années 1980.

Les modifications de 1993, introduites par le projet de loi C-114, donnaient le droit de vote aux juges, aux personnes handicapées et aux détenus purgeant une peine de moins de deux ans. Elles éliminaient aussi la distinction entre électeurs ruraux et urbains, relativement au recensement, à la révision et au scrutin. Entre autres, l'inscription le jour du scrutin devenait possible dans les sections de vote urbaines. Par ailleurs, la période électorale minimale était ramenée de 50 à 47 jours et les listes électorales étaient automatisées. En outre, les *Règles électorales spéciales* s'appliquaient dorénavant aux citoyens canadiens qui étaient établis à l'étranger depuis moins de cinq années consécutives et avaient l'intention de revenir résider au Canada, aux détenus purgeant une peine de moins de deux ans et aux électeurs qui, au Canada, étaient incapables de voter par anticipation ou le jour même du scrutin dans leur circonscription.

Les modifications de 1993 touchaient aussi la présentation des candidatures : le nombre de signataires nécessaires passait de 25 à 100; le montant du dépôt était porté à 1 000 \$ et devenait remboursable en deux parties; et les candidats obtenaient le droit de se désister au plus tard trois heures après la clôture des présentations. Les candidats étaient en outre autorisés à entrer dans tout immeuble d'habitation à des heures raisonnables pour faire campagne. Le projet de loi C-114 autorisait les partis politiques à faire figurer leurs logos dans le registre des partis et prévoyait la radiation automatique de tout parti qui ne présentait pas de candidats dans au moins 50 circonscriptions électorales lors d'une élection. Il interdisait aussi les contributions politiques d'origine étrangère et restreignait la diffusion des résultats de

### Structure du rapport

Ce rapport à l'intention des parlementaires passe en revue la *Loi électorale du Canada*, en mettant l'accent sur les dispositions qu'il importe de mettre à jour. Deux raisons militent en faveur de la modernisation de la Loi. D'abord, celle-ci doit tenir compte des changements technologiques, démographiques, politiques et socioéconomiques en cours dans la société canadienne. Ensuite, bien que le financement électoral soit réglementé depuis plus de 20 ans, certains de ses aspects échappent toujours à la Loi.

Notre examen repose sur les principes de la participation, de l'équité et de la transparence qui, comme nous l'avons déjà dit, sous-tendaient les dispositions sur le financement électoral adoptées dans les années 1970. L'Union interparlementaire (UI), qui représente les parlements de 129 pays, dont le Canada, a choisi des principes semblables quand elle a adopté sa *Déclaration sur les critères pour la tenue d'élections libres et équitables* (UI 1994).

Le présent rapport comporte cinq grandes parties. La première traite des moyens à prendre pour assurer un processus électoral plus accessible et plus efficace. On y examine notamment des mécanismes destinés à faciliter la participation de l'électorat et diverses questions relatives aux résultats des scrutins. En dépit des modifications apportées par le projet de loi C-114 en 1993, on a pu constater, lors de la 35<sup>e</sup> élection générale, que des changements substantiels s'imposaient pour abattre certaines barrières techniques à l'exercice du droit de vote. Les propositions formulées ici ont pour objet d'accroître l'efficacité des scrutins et d'assurer un traitement égal à tous les électeurs.



transparence et la participation. Selon Stanbury, la loi de 1974 visait à favoriser l'égalité des chances entre les candidats et entre les partis enregistrés, à accroître la confiance de la population dans le système électoral en assurant la divulgation des sources de revenus et du montant des dépenses des partis et des candidats, et à encourager le public à participer davantage au processus électoral par le biais de dons en argent et de travail bénévole (Stanbury 1991, p. 7; Boyer 1983, p. 58).

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés*, en 1982, a entraîné de nombreuses autres modifications à la Loi. Avec son entrée en vigueur, en effet, le droit de vote était conféré à tous les citoyens et citoyens-nes, et l'exclusion d'un groupe ou d'une personne quelconque du processus électoral devait être justifiée par des motifs constitutionnels (Bagles 1994, p. 144). On reconnaissait largement la nécessité d'une réforme électoral, par suite de l'adoption de la Charte (Directeur général des élections du Canada 1983, 1984, 1989 et 1991; Hnatyshyn 1986; Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis 1991). La *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées* (projet de loi C-78), adoptée en 1992, et la *Loi modifiant la Loi électorale du Canada* (projet de loi C-114), adoptée en 1993, ont apporté des changements importants aux mécanismes de vote. Ces mesures découlaient des recommandations de la Commission royale sur la réforme électoral et le financement des partis et du Comité spécial sur la réforme électoral (1992).

Les modifications de 1992 portaient notamment sur l'accès de plain-pied aux bureaux de scrutin, les bureaux de scrutin itinérants, les gabarits à l'usage des électeurs ayant une déficience visuelle, et les certificats de transfert pour électeurs handicapés. Le législateur chargeait aussi le directeur général des élections de mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire pour mieux faire

candidats et candidates, des partis politiques et des associations locales, en tenant compte également des groupes autres que les candidats et les partis.

Comme chaque député est élu pour représenter une circonscription à la Chambre des communes, les circonscriptions forment la base du système électoral canadien. Dans chacune d'elles, les associations locales des partis choisissent habituellement les candidats aux élections fédérales et les délégués aux congrès de direction des partis.

Au cours des dernières années, les perceptions des groupes autres que les candidats et les partis ont pris de l'importance sur la scène électoral. À l'élection générale de 1988, marquée notamment par le débat sur le libre-échange, les groupes indépendants ont joué un rôle plus actif que dans le passé (Hiebert 1991, p. 22-33; Tangway et Kay 1991, p. 90), attirant ainsi l'attention sur leurs activités électorales.

De tout temps, la législation électoral canadienne a évolué en fonction des changements sociaux. Depuis la Seconde Guerre mondiale, deux grandes réformes ont marqué l'évolution de la *Loi électorale du Canada* : la première concernait le financement des élections, et la seconde, le déroulement du scrutin. Ensemble, elles ont conduit à la loi actuelle, qui fait l'objet du présent rapport.

En 1970, le Parlement a décrété que les partis politiques devaient s'inscrire auprès du directeur général des élections, jetant ainsi les bases de la réglementation du financement électoral. En 1974, il adoptait la *Loi sur les dépenses d'élection*, fondée essentiellement sur les recommandations du Comité des dépenses électorales (1966) et du Comité spécial sur les dépenses électorales (1971).

Les dispositions sur le financement contiennent dans la *Loi électorale du Canada* repoussent sur trois principes : l'équité, la

Le 19 janvier 1994, le rapport du directeur général des élections intitulé *Vers la 35<sup>e</sup> élection générale* (Directeur général des élections du Canada 1994b) était déposé au Parlement, conformément au paragraphe 195(1) de la *Loi électorale* du Canada. On précisait alors qu'une annexe, rédigée en vertu de l'alinéa 195(1)d) de la Loi, serait déposée ultérieurement. La présente annexe porte donc sur les modifications que le directeur général des élections estime souhaitable d'apporter à la *Loi électorale* du Canada pour en améliorer l'administration. Les propositions qu'elle contient ont pour objet de faciliter la tâche du Parlement en matière électorale. Ce document vise à susciter le dialogue sur des questions qui apparaissent importantes au directeur général des élections. Il ne constitue pas un avant-projet de loi et, par conséquent, n'est pas aussi détaillé qu'un texte à caractère législatif.

Depuis quelques années, le Bureau du directeur général des élections joue un rôle grandissant dans la réforme électorale, notamment par ses avis et ses conseils. Administrateur de la *Loi électorale* du Canada au nom du Parlement, le directeur général des élections est bien placé pour évaluer la nécessité d'une réforme électorale ainsi que la viabilité des changements envisagés.

Dans un rapport statutaire présenté au président de la Chambre des communes en 1991, le directeur général des élections a confirmé qu'il lui incombait d'être à l'affût des innovations qui permettraient au Canada de demeurer à l'avant-scène du développement démocratique. En prenant cet engagement, il mesurait pleinement le caractère évolutif de la réforme électorale et le rôle particulier qui lui revient dans l'amélioration de la gestion des élections et des référendums.

Le Bureau du directeur général des élections conçoit son rôle comme évoluant de l'administration électorale proprement

dite à la gestion du processus électoral. L'« administration électorale » correspond aux fonctions du directeur général des élections telles qu'elles sont définies dans la Loi. Selon un récent document intitulé *Au service de la démocratie : Le plan stratégique d'Élections Canada* (Directeur général des élections du Canada 1994a, p. 2), ces fonctions sont de « diriger les scrutins et référendums fédéraux ainsi que les élections dans les Territoires du Nord-Ouest; de mettre en œuvre des programmes d'information et d'éducation populaire; et de prêter son concours aux commissions de délimitation des circonscriptions fédérales ». La « gestion du système électoral » est une notion plus large : elle comprend aussi l'élaboration d'un plan stratégique pour affronter les défis de l'avenir, notamment l'évolution rapide de la technologie et les exigences croissantes du public, qui réclame un meilleur service, une gestion plus efficace et des contrôles plus serrés.

Le Bureau du directeur général des élections a pour mission de « répondre aux besoins de l'électorat et du législateur de manière novatrice, rentable et professionnelle » (Directeur général des élections du Canada 1994a, p. 8) et il adhère aux valeurs qui en découlent. Il s'engage ainsi à :

- garantir l'intégrité et la transparence dans le processus électoral;
- offrir un système équitable, ouvert et accessible à tout l'électorat du Canada;
- faciliter la participation de tous les Canadiens et Canadiennes au processus électoral (Directeur général des élections du Canada 1994a).

Au Canada, comme dans de nombreux autres pays, les élections sont le moyen démocratique par lequel la population confère à un groupe choisi le droit légitime d'exercer le pouvoir en son nom (White *et al.*, 1994, p. 117). Pour assurer l'accès-bilité totale du système électoral, il faut faciliter la participation de l'électorat, des



---

## *INTRODUCTION*

---





LISTE DES RECOMMANDATIONS ..... 81

A. L'inscription ..... 83

B. Les listes des électeurs ..... 84

C. Le scrutin ..... 84

D. Les Règles électorales spéciales ..... 85

E. Les résultats du scrutin ..... 86

F. La participation des candidats ..... 87

G. L'agent officiel ..... 87

H. La participation des partis ..... 88

I. Les domaines où la divulgation est incomplète ..... 88

J. Le financement des élections ..... 89

K. Les rapports ..... 91

L. Le temps d'émission et les sondages d'opinion ..... 93

M. Les dépenses d'élection des candidats ..... 93

N. Le remboursement des dépenses d'élection ..... 93

O. Le personnel électoral ..... 94

P. Les pouvoirs en vertu de la Loi ..... 94

Q. Le Bureau du directeur général des élections et l'application de la Loi ..... 95

LISTE DES RECOMMANDATIONS À RÉEXAMINER DANS L'OPTIQUE D'UN REGISTRE DES ÉLECTEURS ..... 97

<b>Chapitre 4 Le financement public</b> .....	56
Niveaux de remboursement .....	56
Remboursement du dépôt des candidats .....	57
Désistement d'un candidat .....	58
Remboursement des dépenses d'élection en cas de retrait du bref .....	58
Reçu d'impôt pour contributions .....	58
Remboursement des contributions .....	59
<b>PARTIE V LA GESTION DU PROCESSUS ÉLECTORAL</b> .....	61
<b>Chapitre 1 Le personnel électoral</b> .....	63
Nomination des directeurs du scrutin .....	63
Recenseurs, scrutateurs et greffiers du scrutin .....	64
Définition de fonctionnaire électoral .....	65
Statut juridique du personnel électoral .....	65
<b>Chapitre 2 La répartition des pouvoirs en vertu de la Loi</b> .....	66
Tarif des honoraires .....	66
Paiement des réclamations .....	66
Exercice des pouvoirs d'un juge de paix .....	66
<b>Chapitre 3 Le Bureau du directeur général des élections</b> .....	67
Nomination du directeur général adjoint des élections .....	67
Pouvoir d'immover du directeur général des élections .....	67
Droit de grève .....	67
Autorisations budgétaires du Bureau .....	68
Rapports du directeur général des élections .....	69
Rapport statutaire sur une élection générale .....	69
Rapports sur des élections partielles .....	70
Rapports statutaires entre les élections générales .....	71
Rapports financiers .....	71
Publication des rapports des candidats .....	71
<b>Chapitre 4 L'application de la Loi : le commissaire aux élections fédérales</b> .....	71
<b>RÉFÉRENCES</b> .....	75

PARTIE III	UN FINANCEMENT ELECTORAL PLUS TRANSPARENT.....	37
Chapitre 1	Les domaines où la divulgation est incomplète .....	39
	Associations locales des partis politiques .....	39
	Fonds en fiducie.....	41
	Campagnes de direction des partis.....	41
	Contributions versées aux députés.....	42
	Transferts entre partis et candidats.....	42
	Excédents de campagne .....	42
	Excédents des candidats indépendants ou sans appartenance politique .....	43
Chapitre 2	Des définitions plus précises .....	44
	Dépenses d'élection .....	44
	Dépenses personnelles des candidats .....	45
	Etat des dépenses personnelles.....	45
	Dépenses liées aux activités de financement.....	46
	Valeur commerciale des biens et services .....	46
	Travail bénévole.....	46
	Contributions.....	47
	Créances impayées et contributions.....	47
Chapitre 3	Les rapports des candidats et des partis .....	47
	Contenu des rapports des partis .....	48
	Contenu des rapports des candidats .....	48
	Date limite de remise des rapports relatifs à la période électorale .....	48
	Remise tardive des rapports et corrections .....	49
	Rapports relatifs aux élections partielles .....	49
	Processus de vérification .....	49
	Indexation des plafonds .....	50
PARTIE IV	UN FINANCEMENT ELECTORAL PLUS ÉQUITABLE.....	51
Chapitre 1	Le temps d'émission .....	53
Chapitre 2	Les sondages d'opinion .....	53
Chapitre 3	Les restrictions sur les dépenses .....	55
	Augmentation du plafond des dépenses en cas de décès d'un candidat .....	55
	Dépenses d'investiture.....	56

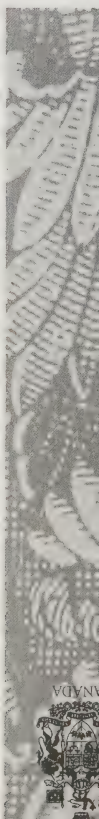


<b>Chapitre 5</b>	<b>Le jour du scrutin</b>	20
	Heures du scrutin	20
	Personnes pouvant être présentes dans les bureaux de scrutin	22
	Représentants des candidats	23
	Âge minimum	23
	Nombre de représentants	23
<b>Chapitre 6</b>	<b>Les Règles électorales spéciales</b>	23
	Inscription des électeurs membres des Forces canadiennes	24
	Aide aux électeurs ayant une déficience	24
	Présentation des bulletins de vote	24
	Exercice du droit de vote	25
	Délai pour la remise des bulletins de vote	25
	Rejet des bulletins de vote spéciaux	25
<b>Chapitre 7</b>	<b>Les résultats du scrutin</b>	25
	Addition officielle des votes	26
	Recomptage	26
	Annulation d'une élection	26
<b>PARTIE II</b>	<b>LA PARTICIPATION DES CANDIDATS ET DES PARTIS</b>	29
<b>Chapitre 1</b>	<b>La participation des candidats</b>	31
	Droit de se porter candidat	31
	Cloûture des présentations	31
	Présentation des candidatures dans les circonscriptions éloignées	32
	Permission d'entrer dans les immeubles en période électorale	32
<b>Chapitre 2</b>	<b>L'agent officiel</b>	33
	Remplacement de l'agent ou du vérificateur d'un candidat	33
	Délégation des pouvoirs de l'agent	33
	Compte de campagne	33
<b>Chapitre 3</b>	<b>La participation des partis</b>	34
	Fusion de partis politiques enregistrés	34
	Radiation du registre	34
	Situation du parti après la publication de l'avis de radiation	35
	Liquidation de l'actif d'un parti	35

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
Première partie	
UN PROCESSUS ÉLECTORAL PLUS ACCESSIBLE	
ET PLUS EFFICACE .....	9
Chapitre 1 Le recensement de l'électorat .....	11
Lieu de résidence temporaire .....	11
Élection sans recensement—Réutilisation	
des listes d'électeurs .....	11
Chapitre 2 La révision des listes et l'inscription le jour	
du scrutin .....	12
Réviseurs .....	13
Bureaux de révision accessibles de plain-pied .....	13
Modifications liées à des demandes d'inscription .....	14
Sensibilisation de l'électorat aux révisions .....	14
Identification des électeurs en période de révision .....	15
Obtention d'informations pendant la période de révision ..	15
Relève des changements .....	15
Inscription le jour du scrutin .....	16
Inscription des électeurs aux bureaux spéciaux	
de scrutin .....	16
Chapitre 3 Les listes des électeurs .....	16
Diffusion des listes .....	16
Modifications apportées aux listes définitives .....	17
Partage des listes .....	17
Chapitre 4 Le scrutin .....	17
Certificats de transfert .....	17
Certificats de transfert aux candidats .....	18
Certificats de transfert délivrés aux membres du	
personnel électoral .....	18
Certificats de transfert délivrés aux personnes	
handicapées .....	19
Bulletin de vote .....	19
Forme du bulletin .....	19
Logos des partis politiques enregistrés.....	19





Le 28 février 1996

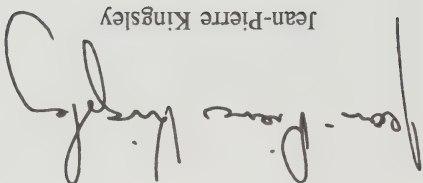
L'honorable Gilbert Parent  
Président de la Chambre des communes  
Chambre des communes  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0M6

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous soumettre une Annexe à mon dernier rapport portant sur la 35<sup>e</sup> élection générale soumis le 19 janvier 1994.

Cette Annexe, *Le système électoral du Canada: consolider les assises*, est présentée en vue d'être déposée à la Chambre des communes le 29 février 1996 conformément à l'alinéa 195(1)d), et propose des modifications à la *Loi électorale du Canada* qui, à mon avis, contribueraient à une meilleure application de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma très haute considération.



Jean-Pierre Kingsley



**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Elections Canada

Consolider les assises : le système électoral du Canada : annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35<sup>e</sup> élection générale

Texte en français et en anglais.

Titre de la p. de t. addit., tête-bêche : Strengthening the foundation.

ISBN 0-662-62248-0

N° de cat. SE1-5/1-1993

1. Elections-Canada.
2. Liste électorale-Canada.
3. Election-Observation-Canada.
- I. Titre.

II. Titre : Le système électoral du Canada.

III. Titre : Annexe du rapport du directeur général des élections du Canada sur la 35<sup>e</sup> élection générale.

IV. Titre : Strengthening the Foundation.

JL193.E43 1996 324.6/0971 C96-980035-5F

Pour renseignements, veuillez vous adresser au :

Centre de renseignements  
Elections Canada  
1595, cour Télésat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0M6

Tél. : 1-800-INFO-VOTE (1-800-463-6868)  
ATS/ATM 1-800-361-8935



# LE SYSTÈME ÉLECTORAL DU CANADA

## CONSOLIDER LES ASSISES

ANNEXE DU RAPPORT DU  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA  
SUR LA 35<sup>e</sup> ÉLECTION GÉNÉRALE

*Publié par le directeur général des élections du Canada*



*Publié par le directeur général des élections du Canada*

ANNEXE DU RAPPORT DU  
DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS DU CANADA  
SUR LA 35<sup>e</sup> ÉLECTION GÉNÉRALE

# CONSOLIDER LES ASSISES

LE SYSTÈME ÉLECTORAL DU CANADA

